

Народный
Университет

факультет
правовых
знаний

Д. Н. Бахрах
Э. Н. Ренов

ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

«ЗНАНИЕ»

Народный
Университет
факультет
правовых
знаний
Издается с 1964 г.

Д. Н. Бахрах
Э. Н. Ренов

ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Пособие для слушателей
народных университетов

Издательство «Знание»
Москва 1989

ББК 67. 99(2)I
Б 30

Авторы: Д. Н. БАХРАХ, доктор юридических наук;
Э. Н. РЕНОВ, кандидат юридических наук.

Редактор: *И. А. ИРИНАРХОВА*

СОДЕРЖАНИЕ

Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н.

Б 30 Производство по делам об административных правонарушениях: (Пособие для слушателей народных университетов).— М.: Знание, 1989.— 96 с.— (Нар. ун-т. Фак. правовых знаний).

30 к. 100000 экз.

В пособии раскрыты основные положения производства по делам об административных правонарушениях, рассматриваются его стадии, обобщено новейшее законодательство в этой области, анализируется практика привлечения граждан к административной ответственности.

Работа рассчитана на слушателей народных университетов; членов административных комиссий, комиссий по борьбе с пьянством, комиссий по делам несовершеннолетних, народных заседателей, должностных лиц, правомочных налагать административные взыскания; знакомство с ней будет полезно и широкому кругу читателей.

Б $\frac{1203020200—022}{073\ (02)—89}$ 4-89 ББК 67.99 (2) I

ВВЕДЕНИЕ

В постановлении ЦК КПСС «О дальнейшем укреплении социалистической законности и правопорядка, усилении охраны прав и законных интересов граждан» (1986 г.) подчеркивается, что неуклонное соблюдение законов, дальнейшее усиление гарантий прав граждан и охраны их законных интересов следует рассматривать как необходимое условие нормального функционирования советской политической системы, развития нашей государственности, углубления социалистического самоуправления. Необходимо последовательно, целеустремленно вести работу по обеспечению строгого соблюдения социалистической законности, прав граждан, рассматривая это как одну из важных, неотъемлемых сторон перестройки[1].

Для решения поставленных задач используются разнообразные средства убеждения, а в случае необходимости и меры принуждения — уголовные, дисциплинарные, гражданско-правовые и другие. В борьбе с правонарушениями (особенно в области охраны природы, безопасности дорожного движения, борьбы с пьянством, мелкими хищениями) видная роль принадлежит административной ответственности.

Сегодня борьба с административными правонарушениями актуальная государственная задача. В силу своей распространенности они наносят значительный вред нашему обществу. Только на предприятиях пищевой и мясомолочной промышленности в 1986 г. было задержано 260 тыс. «несунов», у которых изъято похищенной продукции на 1,7 млн руб.; за пьянство на производстве в 1987 г. было привлечено к ответственности около 300 тыс. человек; ежегодно органы ГАИ и народные дружинники выявляют более

---

[1] Правда.— 1986.— 30 ноября.

1,5 млн. водителей, управляющих транспортными средствами в состоянии опьянения.

Состояние режима законности в государственном управлении во многом зависит от соблюдения гражданами и должностными лицами законодательства об административной ответственности.

Учитывая это, за последние годы были значительно повышены размеры административных взысканий за распитие спиртных напитков в общественных местах, мелкую спекуляцию, мелкое хищение и ряд других широко распространенных правонарушений. В 1985—1988 гг. административная ответственность была установлена за пьянство на производстве, самогоноварение, приобретение наркотических веществ в небольших размерах, проституцию и др. правонарушения.

Эффективность борьбы с административными правонарушениями самым тесным образом связана с соблюдением правил наложения взысканий. Как свидетельствует практика, они часто нарушаются. Можно выделить несколько основных причин этого явления. Во-первых, в стране действует множество актов об административной ответственности. Сделать анализ новых законодательных положений, обобщить опыт их применения не всегда под силу юристу-практику. Во-вторых, применение этого законодательства осуществляется не только профессиональными юристами, но и должностными лицами, не имеющими специальной правовой подготовки, навыков применения административного законодательства. В-третьих, пропаганда законодательства об административных правонарушениях, к сожалению, поставлена еще слабо.

Сегодня перед государственными органами, общественными организациями, трудовыми коллективами стоят задачи разработки и осуществления мер по предупреждению административных правонарушений, выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению, воспитанию граждан в духе высокой сознательности и дисциплины, строгого соблюдения закона.

Цель настоящего пособия — оказать помощь работникам правоохранительных органов, должностным лицам государственных инспекций, членам административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних, комиссий по борьбе с пьянством, народным заседателям в борьбе с административными правонарушениями, ознакомить граждан с новейшим административным законодательством.

Глава I.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Понятие производства по делам об административных правонарушениях

Все юридические процессы — законодательный, бюджетный, уголовный, гражданский, административный — объединяют общие свойства. Это властность деятельности государственных органов и общественных организаций, урегулированность этой деятельности правовыми нормами, которые называются процессуальными, направленность на достижение определенного юридического результата, принятие властного акта (закона, постановления и т. д.).

Самостоятельным видом юридического процесса является административный процесс. Большинство советских ученых рассматривают его как **регламентированную административно-процессуальными нормами деятельность государственных и общественных органов, направленную на решение конкретных управленческих задач с помощью предоставленных им властных полномочий.**

В ходе процесса компетентным органом (должностным лицом) издается административный (индивидуальный) или нормативный акт, достигается определенный правовой эффект. Административный процесс представляет собой правовую форму управления, разновидность управленческой деятельности и регламентируется административно-процессуальными нормами.

Разнообразие содержания управленческой деятельности обусловило и многообразие видов административного процесса. Очевидно, что процедуры наложения штрафов, призыва на воинскую службу и рассмотрения жалоб серьезно отличаются друг от друга. Поэтому существует много видов процессуальной деятельности, много административных производств. **Производство — это особый вид процессуальной деятельности, урегулированная законом процедура разрешения определенной группы дел.** Производство по применению принудительных мер — часть административного процесса. В нем, в свою очередь, различают дисциплинарное производство, производство по делам об административных правонарушениях и др.

Производство по делам об административных правона-

рушениях — это регламентированная административно-процессуальными нормами деятельность государственных и общественных органов, направленная на рассмотрение дел об административных правонарушениях, применение в необходимых случаях административных взысканий.

Производства по делам об административных правонарушениях различаются по субъектам деятельности (судебное, в ГАИ и т. д.), видам санкций (штраф, исправительные работы и пр.), категориям дел (мелкое хищение, нарушение правил воинского учета и др.). Например, производство по делам о мелком хулиганстве и производство по делам о потравах имеют много отличий. Это связано с тем, что разные должностные лица (органы) составляют протоколы, рассматривают материалы, имеются отличия в порядке обжалования и исполнения постановлений и т. д.

В зависимости от объема и сложности самой процессуальной деятельности можно различать ускоренное производство (например, когда штраф налагается прямо на месте правонарушения), обычное, когда решение задач каждой стадии оформляется процессуальным документом (например, наложение штрафа за нарушение правил торговли в административной комиссии), и особое. Примером особого производства является процедура рассмотрения дел о мелком хулиганстве народными судьями. Для рассмотрения таких дел установлены специальные сроки, разрешен принудительный привод лица, привлекаемого к ответственности, закреплен особый порядок обжалования постановлений судей и их пересмотра.

Правовое регулирование производства

В юридической науке все нормы права принято делить на материальные и процессуальные. Если первые закрепляют права и обязанности, правовое положение граждан и организаций (статику общественных отношений), то вторые регулируют деятельность, определяют, как нужно поступать, в каком порядке осуществлять права и обязанности.

Институт административной ответственности — это совокупность большого числа правовых норм, регулирующих комплекс вопросов, связанных с установлением и применением этой разновидности государственно-принудительного воздействия. Большую часть этого института составляют материальные нормы. Они устанавливают систему административных правонарушений, виды административных взысканий, принципы административной ответственности и регламентируют ряд иных вопросов.

Административно-процессуальные нормы определяют порядок реализации соответствующих материальных норм, процедуры их применения, процесс осуществления принудительного воздействия на виновных с помощью административных взысканий. Иными словами, эти процессуальные нормы регламентируют производство по делам об административных правонарушениях. Благодаря им оно приобретает большую определенность, унифицируется, в него внедряются научные основы, производство осуществляется в соответствии с принципами советского государственного управления.

Нормы, регулирующие уголовный процесс (уголовно-процессуальные), уже давно обособились от материальных норм уголовного права. Как известно, существуют две самостоятельные отрасли права — уголовное и уголовно-процессуальное: в каждой союзной республике действуют два кодекса — уголовный и уголовно-процессуальный (УК и УПК). Такое же положение с гражданским и обслуживающим его гражданско-процессуальным правом.

Иначе обстоит дело с административно-процессуальным законодательством. Оно является частью административного права, его материальные и процессуальные нормы сосуществуют в рамках одной отрасли. Чаще всего нормативные акты одновременно содержат и те и другие. Это очень хорошо видно на примере законодательных актов, входящих в институт административной ответственности.

Важнейший среди них — **Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях**, утвержденные Верховным Советом СССР 23 октября 1980 г.[2]. В первых разделах Основ содержатся материальные нормы, определяющие административную ответственность, виды административных взысканий, сроки их наложения и т. д. Четвертый раздел Основ называется «Производство по делам об административных правонарушениях» и состоит из процессуальных норм, закрепляющих важнейшие положения об этом виде управленческой деятельности.

В 1984—1985 гг. во всех союзных республиках были приняты республиканские **кодексы об административных правонарушениях (КАП)**. И здесь в трех первых разделах сосредоточены материальные нормы, регулирующие административную ответственность. А в IV и V разделах рес-

---

[2] См: Ведомости Верховного Совета СССР,— 1980.— № 44.— Ст. 909. В дальнейшем — Основы об административных правонарушениях.

публиканских кодексов находятся процессуальные нормы, определяющие производство по этой категории дел. В КАП РСФСР[3], например, на 1 января 1989 г. было около 350 статей, из них более 80 содержат административно-процессуальные нормы. Последние детально и всесторонне регламентируют деятельность государственных и общественных органов по разрешению дел об административных проступках. Определенное представление об этом дают названия глав IV и V разделов КАП РСФСР: гл. 18— «Протокол об административном правонарушении»; гл. 21 — «Рассмотрение дел об административных правонарушениях»; гл. 22— «Обжалование и опротестование постановления по делу об административном правонарушении»; гл. 25 — «Производство по исполнению постановления о наложении штрафа»; гл. 28— «Производство по исполнению постановления о лишении специального права» и т. д.

Кодексы союзных республик воспроизвели и развили положения Основ законодательства об административных правонарушениях. В них содержится основная масса правил производства по таким делам. Но не все. Определенное число административно-процессуальных норм, посвященных применению административных взысканий, в кодексы не включено. Среди них можно выделить две группы. Во-первых, установленные законами СССР и союзных республик специфические правила рассмотрения отдельных категорий дел, которые вносят изменения в общий порядок производства по делам об административных правонарушениях. В качестве примера можно назвать процессуальные нормы, содержащиеся в постановлении Президиума Верховного Совета СССР от 5 июня 1981 г. «О внесении изменений и дополнений в Постановления Президиума Верховного Совета СССР «О порядке применения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 года», «Об усилении ответственности за хулиганство»[4], Таможенном кодексе СССР, Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 декабря 1982 г., «О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «Об административной ответственности за мелкое хищение государственного или общественного имущества»[5].

---

[3] Здесь и далее имеются в виду кодексы об административных правонарушениях и других союзных республик.

[4] См.: Ведомости Верховного Совета СССР.— 1981.— № 23.— Ст. 783.

[5] См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР.— 1982.— № 49.— Ст. 1823.

В первом из названных актов, например, имеется такое специфическое процессуальное правило: дело о мелком хулиганстве передается начальнику органа внутренних дел (милиции), который вправе сам принять решение по нему или направить на рассмотрение народного судьи.

Во-вторых, ряд уточняющих, конкретизирующих нормы КАП положений содержится в подзаконных актах. Так, Совет Министров Литовской ССР 26 мая 1986 г. утвердил «Инструкцию о делопроизводстве коллегиальных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях»[6]. В ст. 6 инструкции, например, сказано: «Протокол не позднее 3 дней с момента его составления направляется органу, уполномоченному рассматривать дело...» В ст. 245 КАП РСФСР записано, что лица, управляющие транспортными средствами, в отношении которых есть достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, могут быть направлены на освидетельствование на состояние опьянения в порядке, определенном Министерством внутренних дел СССР, Министерством здравоохранения СССР и Министерством юстиции СССР. Названные органы утвердили специальную инструкцию «О порядке направления граждан на освидетельствование для установления состояния опьянения и проведения освидетельствования», в которой конкретизируется ст. 245 КАП РСФСР.

Таким образом, производство по делам об административных правонарушениях регулируется в основном нормами Основ законодательства об административных правонарушениях, КАП союзных республик и частично иными, не входящими в кодифицированные акты, нормами. А все вместе они образуют правовую основу производства.

Следует иметь в виду, что отдельные вопросы административного производства регулируются нормами гражданско-процессуального права. Так, ГПК РСФСР устанавливает порядок рассмотрения судами жалоб на постановления органов управления о привлечении к административной ответственности, некоторые аспекты исполнения постановлений о наложении административных штрафов.

Необходимо отметить еще один очень важный момент. Производство по делам об административных правонарушениях — часть исполнительно-распорядительной деятельности, регулирующие его нормы,— часть административного права. Поэтому производство иногда осуществляется на

---

[6] См.: Ведомости Верховного Совета и правительства Литовской ССР.— 1986.— № 16.— Ст. 175.

основе **общих норм административного права**. Например, начальник ОВД как вышестоящий руководитель вправе передать дело от одного работника другому, прекратить производство, отменить постановление инспектора ГАИ о наложении взыскания и т. д.

Задачи и принципы производства

Статья 225 КАП РСФСР к задачам производства по делам об административных правонарушениях относит своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в точном соответствии с законодательством, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, предупреждение правонарушений, воспитание граждан в духе соблюдения законов, укрепление социалистической законности.

Важнейшие принципы производства по делам об административных правонарушениях — обеспечение законности; выявление объективной истины; право на защиту; презумпция невиновности; равенство граждан перед законом; гласность производства, широкое участие общественности; оперативность. Остановимся на этих принципах подробнее.

Принцип социалистической законности означает неукоснительное исполнение требований закона всеми участниками административно-процессуальной деятельности. Он обусловливает защиту общих интересов, прав граждан, а также особую морально-политическую и юридическую ответственность органа (должностного лица) за надлежащее ведение процесса.

Выяснение объективной истины по делу — важнейшая задача и принцип административного производства. Должностные лица, расследующие и рассматривающие дела, обязаны исследовать все обстоятельства и их взаимные связи в том виде, в каком они существовали в действительности, и на этой основе исключить односторонний, предвзятый подход к выбору решения. **Право на защиту** реализуется предоставлением лицу, привлекаемому к ответственности, необходимых правовых возможностей для доказывания своей невиновности либо приведения обстоятельств, смягчающих его вину. Названное лицо пользуется широкими правами на всех стадиях производства. Согласно ст. 247 КАП РСФСР оно может знакомиться со всеми материала-

ми дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства, обжаловать постановления, при рассмотрении дела пользоваться юридической помощью адвоката и т. д. Реализации права на защиту посвящена ст. 266 КАП РСФСР, в которой говорится о праве обжалования постановления по делу об административном правонарушении, в ст. 235 КАП РСФСР сказано о праве лица, привлекаемого к ответственности, дать объяснения, подписать протокол или отказаться от его подписания. Ряд других статей КАП также закрепляет право граждан на защиту при совершении определенных процессуальных действий.

Конечно, когда говорят о праве на защиту, прежде всего имеют в виду лицо, которое привлекают к ответственности. Но нельзя забывать, что в процессе может участвовать и другой гражданин, непосредственно заинтересованный в справедливом решении дела. Это потерпевший. Он тоже вправе активно защищать свои интересы, добиваться возмещения причиненного ему вреда и для этого он может заявлять ходатайства, подавать жалобы, совершать другие действия.

Презумпция невиновности заключается в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет доказана в установленном законом порядке. Данный принцип предполагает также, что бремя доказывания лежит на обвинителе. Привлекаемый к ответственности не обязан доказывать свою невиновность, хотя и имеет на это право. Из презумпции невиновности вытекает и такое важное положение: всякое сомнение толкуется в пользу лица, привлекаемого к ответственности. Оно относится к тем случаям, когда сомнения не были устранены в ходе разрешения дела. Указанное обстоятельство является одним из оснований вынесения оправдательных постановлений.

Принцип **равенства граждан** прямо закреплен в ст. 228 КАП РСФСР, согласно которой все граждане равны перед законом и органом, рассматривающим дело, независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств.

Производство по делам об административных проступках осуществляется **гласно**, открыто, граждане могут присутствовать при рассмотрении дел судьями, исполнительными комитетами, административными комиссиями и другими органами. Гласность обеспечивается также общест-

венным контролем деятельности субъектов принуждения, она способствует лучшему воспитательному воздействию на правонарушителей и остальных граждан. На всех стадиях производства могут участвовать представители советской общественности. Например, в установленных законом случаях они могут доставлять правонарушителей в милицию, составлять протоколы о проступках; копии решений о привлечении к ответственности органы управления в определенных законом случаях направляют общественным организациям (ст. 264 КАП РСФСР), дело может быть передано на рассмотрение товарищеских судов, трудовых коллективов, общественных организаций по месту работы, учебы или проживания правонарушителя (ст. 21 КАП РСФСР); общественные организации вправе ходатайствовать о сокращении срока лишения водительских прав (ст. 297 КАП РСФСР).

Оперативность административного производства проявляется прежде всего в установлении сжатых сроков, определяющих прохождение дел. Например, дела о мелком хулиганстве рассматриваются в течение суток, о мелкой спекуляции — 3 суток с момента получения их компетентным органом, а по общему правилу — в 15-дневный срок (ст. 257 КАП РСФСР). Подробнее о сроках производства см. §7.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях связаны между собой, они осуществляются в неразрывном единстве, образуя гармоничную систему начал производства. Нельзя ради гласности жертвовать истиной, ради оперативности — законностью. Только последовательная реализация всех принципов соответствует демократической природе производства и позволяет наилучшим образом достичь целей процесса.

Доказательства

Решение задач административного производства осуществляется посредством доказывания, которое включает в себя выявление, процессуальное оформление и исследование доказательств.

Доказательства — **фактические данные, информация, на основе которой устанавливаются обстоятельства дела.** От доказательств как фактических данных следует отличать их источники, представляющие собой средства сохранения и передачи информации, с помощью которых она вовлекается в сферу производства по делам об административных правонарушениях.

Известно, что процессы, связанные с осуществлением принуждения, разбирательством споров, регламентированы правовыми нормами. Порядок сбора доказательств также определен законодательством, причем в ряде случаев детально. В силу этого доказательства могут быть использованы в рассматриваемом производстве только в том случае, если они получены в порядке и из источников, предусмотренных законом, и имеют значение для всестороннего, объективного рассмотрения дела. Согласно ст. 231 КАП РСФСР **источниками доказательств** являются:

показания различных лиц — правонарушителя, потерпевшего, свидетелей, т. е. информация, передаваемая людьми, которые непосредственно участвовали в исследуемом деянии, были его очевидцами, имеют какие-то сведения о нем;

заключения эксперта. Решение о производстве экспертизы принимается лицом, разрешающим административное дело. Однако вопросы назначения и проведения экспертизы законом детально не регламентируются. Поэтому на практике решения о производстве экспертизы оформляются в виде направлений, ходатайств и т. п. Заключения экспертов, свидетельства специалистов широко используются, например, для определения состояния опьянения, принадлежности вещества к числу наркотических средств, стоимости товаров и их качества, характера загрязнений природной среды;

материальные носители информации — вещественные доказательства и документы. Вещественные доказательства — это предметы материального мира, на которых имеются следы правонарушения (вмятины на автомашине, испорченный паспорт и др. документы) или которые своей формой, содержанием свидетельствуют о правонарушении (наркотические вещества, самогон, мелкоячеистая сеть). Вещественные доказательства содержат информацию в чистом, не преобразованном виде. К материальным носителям информации можно отнести и показания технических средств. Они достаточно широко используются, например, в деятельности ГАИ для определения скорости движения автомобилей, содержания загрязняющих веществ в выбросах, состояния опьянения водителя.

Основные способы обнаружения и приобщения материальных источников доказательств — досмотр, изъятие, представление заинтересованными лицами. Документами, используемыми в процессе доказывания, являются протокол об административном проступке, протокол изъятия вещей, справка об их стоимости и т. д. В документах информация

содержится в преобразованном виде, она передается словами, цифрами, чертежами, схемами мест происшествий и т. д.;

непосредственные наблюдения лиц, уполномоченных расследовать административные проступки. Например, инспектор ГАИ увидел нарушение правил дорожного движения. В уголовном процессе такой вид доказательств не допускается: если должностное лицо было очевидцем преступления, оно становится свидетелем. В административном процессе использование подобных доказательств обеспечивает его оперативность, без них работникам ГАИ, госохотнадзора и ряда других инспекций было бы намного сложнее выполнять свои правоохранительные функции, своевременно воздействовать на виновных.

Наблюдения полномочного лица во многих случаях фиксируются непосредственно в протоколе об административном правонарушении, который выступает в качестве самостоятельного источника доказательств — документа.

Уполномоченный орган (должностное лицо) оценивает собранные доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании обстоятельств дела в их совокупности. При этом он руководствуется законом и социалистическим правосознанием.

Участники производства

Производство по делам об административных правонарушениях складывается из действий ряда органов и лиц. Важную роль в этой деятельности играют государственные и общественные органы, их должностные лица, которые уполномочены принимать предусмотренные законом меры по выявлению и предупреждению административных проступков, применению и исполнению взысканий. В производстве действуют и другие участники. Одни из них защищают свои интересы. Другие привлекаются лишь при производстве отдельных процессуальных действий, содействуют производству.

В зависимости от роли и назначения, содержания и объема полномочий, форм и методов участия органов (должностных лиц) в деле их можно разделить на несколько групп.

Компетентные органы и должностные лица, наделенные

правом издавать властные акты, составлять правовые документы, определяющие движение и судьбу дела: государственные и общественные организации и их полномочные представители, которые создают процессуальные основания для принятия, отмены и изменения постановлений, т. е. составляют протоколы о правонарушениях, направляют дела по подведомственности, опротестовывают постановления и т. д. (госинспекторы, командиры народных дружин, прокуроры и др.); органы, должностные лица, которые могут принимать постановления по делу (о применении санкции, прекращении дела и т. д.), отменять и изменять их; органы и должностные лица, которые исполняют постановления (бухгалтеры, судебные исполнители и пр.).

Полномочия государственных органов, общественных организаций, должностных лиц, осуществляющих властную деятельность,— *неодинаковы*. Они различаются по категориям дел (предметам ведения) и содержанию властных прав по каждой подведомственной категории. Например, начальник органа внутренних дел может рассмотреть по существу дело о мелком хулиганстве и оштрафовать виновного, но наложить взыскание на нарушителя правил паспортной системы он не вправе; инспектору рыбоохраны не подведомственны дела о лесонарушениях.

Четкого размежевания процессуальных функций, как в уголовном процессе, в производстве по делам об административных правонарушениях нет. Нередко функции расследования, разрешения дела и исполнения наказания выполняют одни и те же органы или должностные лица (например, органы охотнадзора).

Субъекты, имеющие личный интерес в деле: лицо, привлекаемое к ответственности, потерпевший и его законные представители (родители, усыновители, опекуны, попечители, адвокаты). Кстати, закон (ч. 1 ст. 248 КАП РСФСР) четко определяет, кто является потерпевшим. Это лицо, которому административным правонарушением причинен моральный, физический или имущественный ущерб. В отличие от субъектов первой группы никто из представителей данной группы не пользуется властными полномочиями.

Лица и органы, содействующие осуществлению производства: свидетели, эксперты, специалисты, переводчики, понятые. Одни из них (свидетели, эксперты) сообщают данные полномочному органу или должностному лицу. Другие (переводчики, понятые) нужны для закрепления доказательств либо обеспечения необходимых условий административного производства.

Особая группа участников производства — общественные организации, товарищеские суды, трудовые коллективы, администрация по месту работы, учебы или жительства правонарушителей. Они сотрудничают с государственными органами, помогая последним в осуществлении воспитательной работы. В ряде случаев им обязаны сообщать о мерах административного воздействия, принятых к виновным; они могут ходатайствовать о сокращении срока лишения права. Лицо, совершившее проступок, может быть освобождено от административной ответственности с передачей материалов на рассмотрение товарищеского суда, комиссии предприятия (учреждения) по борьбе с пьянством, общественной организации, трудового коллектива.

Стадии производства

Деятельность участников производства по делам об административных правонарушениях развивается как последовательный ряд закономерно связанных между собой процессуальных действий по реализации прав и взаимных обязанностей. Производство проходит несколько сменяющих друг друга фаз развития или стадий. Под стадией производства следует понимать такую сравнительно самостоятельную его часть, которая наряду с общими задачами производства имеет свойственные только ей цели и особенности. На каждой стадии совершаются определенные действия, которые являются частными по отношению к общей цели производства. Решение задач каждой стадии, как правило, оформляется *специальным процессуальным документом*, который как бы подводит итог деятельности. После принятия такого акта начинается новая стадия производства. Стадии органично связаны между собой, последующая, как правило, начинается лишь после того, как закончена предыдущая, на новой стадии проверяется то, что было сделано раньше.

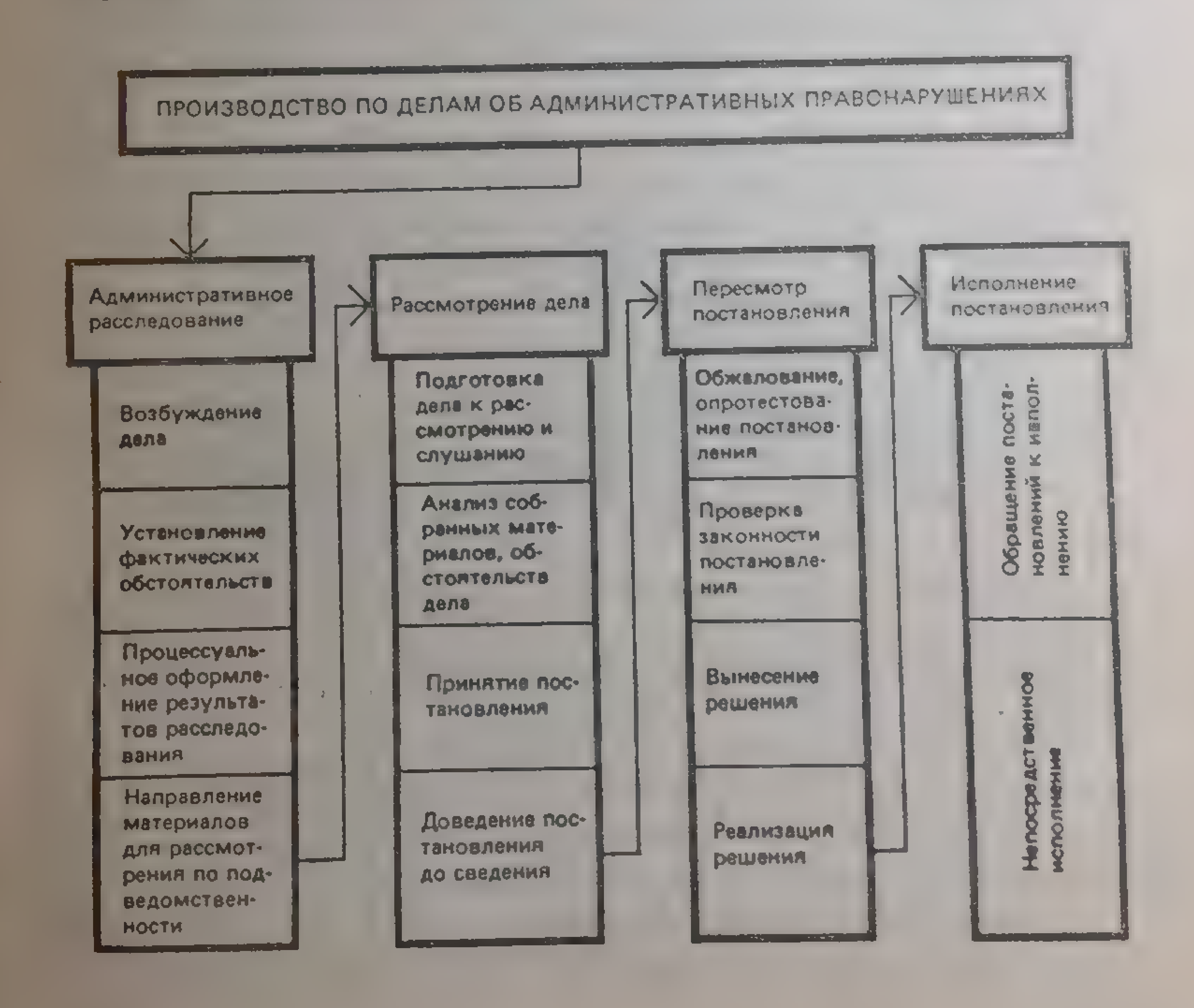
Стадии отличаются друг от друга кругом участвующих в них лиц (органов). Различают четыре стадии общего производства по административным правонарушениям: административное расследование; рассмотрение административных дел; пересмотр постановлений; исполнение постановлений. По времени они располагаются одна после другой.

На стадии административного расследования выясняются: факт совершения, обстоятельства правонарушения, данные о виновном и составляется административный протокол.

На стадии рассмотрения административных дел компетентный орган (должностное лицо) рассматривает материал и принимает постановление, которое на третьей стадии может быть либо обжаловано гражданином, либо опротестовано прокурором, либо пересмотрено по инициативе вышестоящего органа. Стадия пересмотра постановления является факультативной, т. е. необязательной, она заканчивается принятием решения об отмене, изменении или оставлении постановления в силе. Последняя стадия — исполнение постановления начинается сразу же после его принятия либо после рассмотрения жалобы (протеста).

В связи с существованием наряду с общим ускоренного производства по некоторым категориям дел стадии производства в отдельных случаях недостаточно четко выражены или даже сливаются. Так, при взыскании штрафа на месте соединяются расследование, рассмотрение дела и даже исполнение постановления.

На каждой стадии существуют э т а п ы — группы взаимосвязанных действий. Схематически система стадий и этапов производства может быть представлена следующим образом (см. схему).



Сроки в производстве

Производство, как всякая деятельность, осуществляется во времени, всегда занимает какой-то его отрезок. Важный принцип производства, как уже отмечалось,— оперативность: дела должны решаться быстро, в возможно более сжатые сроки.

Быстрая реакция на правонарушения, своевременное применение мер воздействия к виновным имеет большое воспитательное значение как для самого виновного, так и для окружающих. Сравнительная простота большинства дел об административных правонарушениях позволяет быстро выявить объективную истину.

Запоздалое наложение взыскания за деяния, социальное значение которых за истечением времени осознается не так отчетливо, менее эффективно. По прошествии времени собирать доказательства будет труднее, некоторые из них могут быть вообще утрачены. Продолжительная неопределенность в возможности наложения административного взыскания на виновного недопустима. Кроме того, сжатые сроки разрешения дел призваны предотвратить медлительность и волокиту в работе по защите социалистического правопорядка.

Важнейшее средство обеспечения оперативности производства — законодательное закрепление сроков совершения процессуальных действий. Законодатель не только закрепляет сроки, но и устанавливает правила их исчисления, ставит их течение в зависимость от тех или иных фактов. Поэтому, чтобы ориентироваться в этом вопросе, следует разобраться в существующих правилах расчетов.

Во-первых, нужно знать абсолютный размер срока. В большинстве случаев нормами права определены отрезки времени, в течение которых действия должны быть произведены (3 часа, 10 дней, 2 месяца и т. д.). Хотя и редко, но в КАП встречаются и неопределенные сроки. Например, в ст. 238 КАП РСФСР сказано, что доставление правонарушителя в милицию, штаб добровольной народной дружины «должно быть произведено в возможно короткий срок».

Время задержания исчисляется часами или сутками (ст. 242 КАП РСФСР), в других случаях время измеряется днями или месяцами (ст. 37, 257 КАП РСФСР и др.). Гражданин, подвергнутый исправительным работам на месяц 1 февраля, отбывать их будет на 3 дня меньше, чем тот, кто был подвергнут такому же взысканию 1 июля.

Во-вторых, надо хорошо усвоить, с какого момента течет срок. Как правило, законодатель связывает его начало

с каким-нибудь юридическим фактом. Например, совершение процессуальных действий уполномоченными должностными лицами (составление протокола, вынесение постановления и т. д..), лицами, привлекаемыми к ответственности (подача жалобы, уплата штрафа и т. д.). Иногда начало срока связывается с какими-либо техническими действиями: получением протокола (ст. 257 КАП РСФСР) поступлением жалобы (ст. 271 КАП РСФСР), вручением постановления нарушителю (ст. 263 КАП РСФСР) и т. д.

В тех случаях, когда время исчисляется днями и более продолжительными отрезками времени, началом срока считается 24 часа того дня, в котором совершено действие или, иными словами,— ноль часов следующих суток.

В-третьих, необходимо помнить о правилах определения окончания сроков. Различаются прекращение и пропуск (истечение) срока. Известно, что сроки определяют время, в которое должны быть совершены действия, а значит, их течение прекращается, если они произведены своевременно. И наоборот, если действия в течение названного времени совершены не были — значит, срок истек, пропущен. В порядке исключения законодатель разрешает его восстановить. Так, в случае несвоевременного обжалования постановления о наложении взыскания орган, правомочный рассматривать жалобу, вправе восстановить срок, если признает, что он пропущен по уважительным причинам (ст. 268 КАП РСФСР).

Моментом истечения срока по общему правилу является окончание суток, на которые падает его последний день. Если, например, водитель был лишен прав на 1 год, исполнение взыскания заканчивается по окончании суток, предшествующих тому числу месяца, которое соответствует дате принятия постановления о наложении административного взыскания. Во многих случаях фактический момент истечения срока взыскания совпадает со временем окончания работы учреждений.

В-четвертых, нужно учесть существующие правила приостановления (незачета) и зачета сроков. Остановить время невозможно. Приостановление означает, что тот или иной отрезок времени при наличии названных законодателем обстоятельств в срок не засчитывается. Так, подача жалобы на постановление о привлечении к административной ответственности, принесение прокурором протеста, предоставление отсрочки исполнения приостанавливают течение срока давности исполнения постановлений до рассмотрения жалобы, протеста, окончания отсрочки (ст. 282

КАП РСФСР). В срок отбывания такого взыскания, как исправительные работы, засчитывается время, в течение которого нарушитель не работал по уважительным причинам и ему в соответствии с законом выплачивалась заработная плата (ст. 300 КАП РСФСР). Время административного задержания засчитывается в срок административного ареста. В общем плане зачет означает, что какое-то время законодатель обязывает или разрешает добавлять к отрезку времени, в течение которого фактически осуществлялось определенное действие.

Необходимо также помнить, что срок вообще может прерваться, т. е. начать течь сначала, а все уже прошедшее время в этом случае не учитывается. Например, лицо подвергнутое административному взысканию, считается не привлекавшимся к административной ответственности, если в течение года оно не совершило нового административного проступка. В этом случае срок исчисляется со дня совершения нового правонарушения. А если год не прошел, новый проступок прекращает течение срока, и он начинает течь сначала.

Так, 7 февраля 1986 г. А. распивал спиртные напитки в общественном месте и был за это оштрафован. 12 декабря 1986 г. он вновь совершил такое же деяние. Значит, течение срока погашения взыскания 12 декабря прервалось. Со дня вынесения постановления о наложении взыскания за второе правонарушение А. считается дважды привлеченным к административной ответственности. И если в течение года он вновь будет распивать в общественном месте спиртные напитки, то его можно наказать по ч. 3 ст. 162 КАП РСФСР, в которой сказано об ответственности лиц, распивающих спиртные напитки в общественных местах, «которые дважды в течение года подвергались административному взысканию» за подобные действия.

Для лучшего запоминания сказанного следует воспользоваться правилом «СРОКИ»:

Считая срок, нужно знать:
Размер срока,
Откуда, с какого события он начинается,
Конечный момент,
Изъятие из прошедшего времени.

Среди большого разнообразия сроков следует различать общие и специальные. О некоторых из них мы уже говорили. Так, в ч. 1 ст. 257 КАП РСФСР установлен общий срок рассмотрения дел — 15 дней со дня их получения, а в ч. 2

названы специальные и более краткие сроки рассмотрения ряда категорий дел.

Наибольшее значение имеет деление сроков по их юридическому значению на процессуальные, давностные и принудительного воздействия (такое деление сроков условно и приводится для уяснения их специфики). С помощью **процессуальных сроков** закрепляются отрезки времени, в рамках которых граждане, уполномоченные должностные лица и органы обязаны осуществить какое-либо процессуальное действие (рассмотреть жалобу, довести постановление до сведения, направить его для исполнения и т. д.). Процессуальными являются и сроки, определяющие время, в течение которого гражданин вправе обжаловать постановление, обязан уплатить штраф и т. п. Нарушение процессуальных сроков влечет для виновного неблагоприятные последствия (на должностное лицо, допустившее волокиту, может быть наложено дисциплинарное взыскание, в случае неуплаты гражданином штрафа соответствующая сумма удерживается в принудительном порядке и т. д.). Но такие нарушения производство по делу не прекращают.

Иное дело **давностные сроки**. Если они истекли, производство по делу должно быть прекращено, а принятые акты утрачивают юридическое значение. Законодательству об административной ответственности известны *три срока давности*: привлечения к ответственности, исполнения постановления, погашения наложенного взыскания.

В ст. 23 Основ законодательства об административных правонарушениях сказано: административное взыскание может быть наложено не позднее 2 месяцев со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении — 2 месяцев со дня его обнаружения. Иными словами, по истечении 2 месяцев взыскание налагать нельзя, привлечение к административной ответственности не допускается, а начатое производство должно быть прекращено.

Точка отсчета 2 месяцев различна: по общему правилу считать нужно со дня совершения проступков, а при длящихся правонарушениях — со дня их обнаружения. Какое противоправное деяние считается *длящимся*? То, которое продолжается непрерывно (например, нарушаются правила пожарной безопасности) и заканчивается либо фактически (обязанность выполнена), либо юридически (виновного привлекают к ответственности). Во втором случае, если и после наложения взыскания виновный не исполняет обязанности, то считается, что он совершает повторный проступок.

....24 мая 1987 г. по факту дорожно-транспортного происшествия было возбуждено уголовное дело. В ходе расследования было признано, что водитель М. совершил не преступление, а административный проступок. 20 июля 1987 г. дело прекратили и материал направили в ГАИ для решения вопроса о привлечении виновного к административной ответственности. В ГАИ материал поступил 2 августа. Можно ли наложить взыскание на М., ведь со дня совершения проступка прошло более 2 месяцев?

Для таких случаев установлен специальный срок давности привлечения к административной ответственности — 1 месяц со дня принятия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела либо о его прекращении. Кстати, здесь иначе решен вопрос и о начале срока давности: он течет со дня принятия постановления.

Статья 42 Основ устанавливает срок давности исполнения постановления о наложении административного взыскания: оно не подлежит исполнению, если не было обращено к исполнителю в течение 3 месяцев со дня вынесения. А давность погашения взыскания установлена равной 1 году (ст. 39 КАП РСФСР).

Сроки принудительного воздействия определяют время осуществления мер административного принуждения. Они закрепляются непосредственно законом (задержание) или специальным постановлением, принятым на основе закона (лишение специального права, исправительные работы, административный арест). Поскольку речь идет о принуждении, применяемом к гражданам, законодатель четко регулирует, когда начинается, как исчисляется этот отрезок времени. Так, задержание начинается с момента доставления нарушителя в милицию; водители транспортных средств считаются лишенными права управления ими со дня вынесения постановления.

По общему правилу начальным моментом срока отсчета признаются 24 часа дня, когда было совершено действие. Время административного ареста, задержания рассчитывается иначе: административный арест начинается с того часа, когда виновный был помещен под стражу. А при задержании во внимание принимаются не только часы, но и минуты.

Если время принудительного воздействия истекло, должностное лицо обязано прекратить его. Задержанные и арестованные освобождаются из-под стражи, водителям возвращаются права на управление транспортными средствами, отбывание исправительных работ прекращается.

Административно-процессуальные меры принуждения

...При получении очередной зарплаты слесарь автобазы В. обнаружил, что у него вычли 20 руб. Не вступая в пререкания с кассиром, он обратился в бухгалтерию. И там с удивлением узнал, что из РОВД пришло постановление о наложении на него штрафа в размере 20 руб. за распитие спиртных напитков в общественном месте. К счастью для В., в указанное в постановлении время он отдыхал по путевке в доме отдыха, и ему нетрудно было доказать, что административного правонарушения он не совершал.

Знакомая по печати ситуация, не правда ли? Происходит такое потому, что работники милиции, составляя протоколы, не всегда принимают необходимые меры для выяснения личности правонарушителя.

Для того чтобы работники милиции и другие должностные лица своевременно пресекали правонарушения, не допускали новых проступков, предотвращали наступление вреда, наказывали действительно виновных, законодатель наделил их необходимыми полномочиями. В ходе производства по делам об административных правонарушениях в отношении граждан, привлекаемых к ответственности, могут применяться процессуальные меры административного принуждения: привод, доставление, задержание, личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортом и освидетельствование на состояние опьянения (ст. 238—247 КАП РСФСР). Это вспомогательные средства, которые используются для пресечения правонарушений, установления личности виновного и фактических обстоятельств правонарушения, их юридического закрепления в соответствующих документах. Они способствуют своевременному и правильному рассмотрению дела, реальному исполнению принятых постановлений. Действительно, если, например, у водителя, управлявшего автомашиной в нетрезвом состоянии, сразу изъяли права, постановление о лишении его водительских прав будет выполнено наверняка.

Названные выше меры образуют особую группу средств административно-принудительного воздействия — административно-процессуальные меры принуждения. Их можно называть и иначе — меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Рассмотрим их подробнее.

Административное задержание[7] как мера принудительного воздействия на правонарушителей имеет двойственный характер. Оно призвано обеспечить, с одной стороны, как пресечение правонарушения, так и возможность привлечения виновного к ответственности (если задержание производится во время совершения правонарушения), а с другой — только привлечение нарушителя к ответственности (если проступок уже совершен).

«...В целях пресечения административных правонарушений, когда исчерпаны другие меры воздействия,— сказано в ст. 239 КАП РСФСР,— установления личности, составления протокола об административном правонарушении при невозможности составления его на месте, если составление протокола является обязательным, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, допускаются административное задержание лица, личный досмотр, досмотр вещей и изъятие вещей и документов».

Помимо общей предпосылки,— совершения проступка — для задержания необходимо одно из следующих д о п о л н и т е л ь н ы х у с л о в и й: наличие серьезных оснований предполагать, что активные противоправные действия будут продолжаться, что правонарушитель может причинить ущерб общественным интересам, другим гражданам, себе; отсутствие возможности составить протокол о проступке и иные документы непосредственно на месте (личность виновного не установлена, нужно провести медицинское обследование и т. д.); отказ уплатить штраф на месте или расписаться в квитанционной книжке и указать свой адрес, если отсутствуют свидетели, которые могут сообщить необходимые данные о нарушителе.

Право на административное задержание принадлежит л и ш ь о п р е д е л е н н о м у к р у г у д о л ж н о с т н ы х л и ц. Согласно ст. 241 КАП РСФСР оно предоставлено: органам внутренних дел — при совершении, например, мелкого хулиганства, незаконных операций с иностранной валютой и платежными документами, злостном неповиновении законному требованию или распоряжению работника милиции или народного дружинника, нарушении правил дорожного движения, нарушении противоалкогольного законодательства; пограничным войскам — при нарушении по-

[7] Административное задержание — это принудительное кратковременное содержание лица в специальном помещении, лишающее правонарушителя свободы действий и передвижения.

граничного режима или режима в пунктах пропуска через государственную границу СССР; старшим в месте расположения охраняемого объекта должностным лицам военизированной охраны — при совершении правонарушений, связанных с посягательством на охраняемые объекты, другое государственное или общественное имущество.

Административному задержанию не подлежат иностранные граждане, пользующиеся дипломатической неприкосновенностью, депутаты Советов народных депутатов, прокуроры, судьи, военнослужащие (кроме случаев, когда нарушение общественного порядка носит злостный характер, а военный патруль отсутствует).

С целью обеспечения необходимых гарантий прав личности предусмотрено составление протокола об административном задержании, в котором указываются фамилия, имя, отчество, год рождения, место жительства, учебы, работы, должность задержанного, время и мотивы задержания, а также сведения о лице, его осуществившем. По просьбе задержанного о месте его нахождения уведомляются его родственники, администрация по месту работы или учебы. О задержании несовершеннолетнего обязательно уведомляются его родители или лица, их заменяющие.

Обязанность составлять протокол о задержании была установлена в 1984 г. ст. 240 КАП РСФСР. К сожалению, такие документы очень часто не оформляются (например, работниками милиции).

Существуют общие и специальные виды задержания. Они различаются по основаниям, сроку и порядку осуществления.

Общее задержание производится с целью пресечения нарушения, когда исчерпаны другие меры воздействия, а также для установления личности нарушителя и составления протокола о правонарушении. Срок задержания не должен превышать 3 часов с момента доставления задержанного в служебное помещение органа внутренних дел, пограничных войск или военизированной охраны, исполкома сельского (поселкового) Совета.

Специальное задержание имеет более длительный срок, чем общее, поэтому оно может производиться только в случае совершения лицом конкретного, указанного в законе правонарушения.

Существует несколько видов специального задержания:

1. Задержание лиц, совершивших мелкое хулиганство. Материалы о таких делах рассматриваются в течение суток

начальником ОВД. Он может наложить на нарушителя штраф либо направить материал в товарищеский суд, общественную организацию или трудовой коллектив для применения мер общественного воздействия, либо объявить ему устное замечание, после чего задержанного освобождают из-под стражи. Начальник органа милиции вправе также направить материал о проступке в народный суд с одновременным доставлением туда задержанного. Народный судья обязан в течение суток рассмотреть поступившие материалы.[8] Таким образом, общий срок задержания за мелкое хулиганство может длиться 48 часов и даже более.

Содержатся лица, подвергнутые административному задержанию, в изоляторах временного задержания (ИВС) или в иных помещениях, специально оборудованных для этих целей.

2. Задержание лиц, нарушивших правила пограничного режима. В этих случаях для выяснения личности нарушителя и обстоятельств правонарушения задержание может производиться на срок до 3 суток с сообщением об этом прокурору в течение 24 часов с момента задержания. Если нарушитель не имеет при себе документов, удостоверяющих личность, задержание с санкции прокурора может быть осуществлено на срок до 10 суток.

3. Задержание лиц, занимающихся бродяжничеством или попрошайничеством. С санкции прокурора они помещаются в приемники-распределители и содержатся там в течение срока, необходимого для установления личности, решения вопроса об их трудоустройстве, определении в дома-интернаты для престарелых и инвалидов или установлении над ними опеки, либо для привлечения их к ответственности согласно закону, но не свыше 30 суток. Если в городе или районе нет приемника-распределителя, лица, задержанные за бродяжничество и попрошайничество, с санкции прокурора помещаются в изоляторы временного содержания. В этом случае задержание не должно превышать 10 суток[9].

К задержанию примыкает такая мера, как помещение в медицинский вытрезвитель. Для оказания медицинской помощи лицам, которые в состоянии алкогольного опьянения или наркотического возбуждения находятся в общественных местах, при районных и город-

---

[8] См.: Ведомости Верховного Совета СССР.— 1981.— № 23. Ст. 782.

[9] См.: Ведомости Верховного Совета СССР.— 1973.— № 24.— Ст. 309.

ских отделах внутренних дел организуются медицинские вытрезвители. В ст. 28 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 16 мая 1985 г. говорится: «Лица, находящиеся на улицах и в других общественных местах в средней или тяжелой степени опьянения, помещаются в медицинский вытрезвитель, за содержание в котором с них взимается плата в установленном размере»[10]. В практике применения этого вида административного воздействия возникло много вопросов. Поэтому Президиум Верховного Совета СССР 30 сентября 1985 г. разъяснил: «В медицинский вытрезвитель могут помещаться лица, находящиеся в общественных местах в средней или тяжелой степени опьянения, если они утратили способность самостоятельно передвигаться либо могут причинить вред окружающим либо себе»[11].

Следовательно, поместить лицо в медицинский вытрезвитель можно, если одновременно имеют место следующие обстоятельства: гражданин находится в средней или тяжелой степени опьянения; он утратил способность самостоятельно передвигаться либо может причинить вред окружающим или себе; он находится в общественном месте.

Для средней степени опьянения характерны такие признаки: явный запах алкоголя, быстрая громкая речь, раздражительность, приставание к окружающим, склонность к грубым поступкам, скандалам, дракам, пониженная способность чувствовать реальную опасность и критически оценивать происходящее. Внешние показатели тяжелой степени опьянения — нетвердая походка, некоординированные движения, невнятная речь, сильно пониженная способность ориентироваться в обстановке. Опасное для окружающих возбуждение нередко бывает кратковременным и быстро сменяется вялостью, сонливостью. В таком состоянии человек легко может упасть и уснуть в самом неподходящем месте, захлебнуться в луже воды, замерзнуть. Поэтому задерживать пьяных необходимо как в целях охраны общественного порядка, так и в интересах самих правонарушителей[12].

---

[10] Ведомости Верховного Совета РСФСР.— 1985.— № 21.— Ст. 738.

[11] См.: Постановление Президиума Верховного Совета СССР «О порядке применения Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении борьбы с пьянством» // Ведомости Верховного Совета СССР.— 1985.— № 41.— Ст. 777.

[12] Существует наука о жертвах преступлений — виктимология. Ученые установили, например, что пьяные составляют большой процент среди тех, кто пострадал от автотранспортных аварий, был ограблен.

В тех случаях, когда работникам милиции известно, что пьяный живет поблизости, его иногда препровождают домой и передают взрослым членам семьи или родственникам. Военнослужащие, которые обнаружены в нетрезвом состоянии в общественном месте, передаются представителям военной комендатуры или воинской части.

Лица, имеющие телесные повреждения или находящиеся в бессознательном состоянии, могут помещаться в вытрезвитель только при наличии специального заключения врача. Обнаружив таких пьяных, работники милиции отвозят их в медицинские учреждения или вызывают машину «скорой помощи».

Вопрос о помещении в медвытрезвитель несовершеннолетних регулируется особо. Подростки, задержанные в состоянии опьянения, как правило, доставляются домой, а в случаях тяжелых алкогольных отравлений — в лечебные учреждения. Помещать несовершеннолетних в медицинские вытрезвители разрешается лишь в крайних случаях, если невозможно сразу передать их родителям. В отдел внутренних дел обычно вызываются отец и мать подростка; обязательно выясняется, с кем пил несовершеннолетний, не был ли он вовлечен в пьянство взрослым.

Всех доставленных в вытрезвители немедленно осматривают медицинские работники. Они решают вопрос о проведении лечебно-профилактических мероприятий, а при необходимости — и о санитарной обработке.

Лица, находящиеся в состоянии опьянения, задерживаются до вытрезвления. Конкретный срок пребывания в вытрезвителе устанавливается медицинским работником в зависимости от состояния лица, но он не должен превышать 24 часов. После вытрезвления на основании заключения медицинского работника дежурный по вытрезвителю выписывает задержанного.

За оказанные услуги (доставка, осмотр, медицинская помощь, постельное белье и т. д.) с правонарушителей взимается плата в размере, установленном советами министров союзных республик, советами министров автономных республик, исполнительными комитетами областных, краевых, Московского и Ленинградского городских Советов народных депутатов. В большинстве краев и областей она равна 25, в Литовской ССР — 30, в Башкирской АССР — 35 руб. С уклоняющихся от уплаты соответствующая сумма взыскивается на основании исполнительной надписи нотариуса в бесспорном порядке из заработной платы, пенсии либо путем обращения взыскания на имущество виновного.

Стоимость услуг, оказанных несовершеннолетним, не имеющим самостоятельного заработка, оплачивают родители или лица, их заменяющие.

Доставление — необходимая мера в случаях, если нужно пресечь правонарушение или когда о проступке обязательно должен быть составлен протокол, но это невозможно сделать на месте. В частности, обязательно нужно доставить в милицию гражданина, который в нетрезвом состоянии управлял транспортным средством.

Данная мера имеет много общего с административным задержанием, и в то же время они различаются по ряду признаков.

Во-первых, в отличие от доставления, представляющего собой принудительное препровождение лица к месту разбирательства, под административным задержанием понимается принудительное кратковременное ограничение свободы действий и передвижения правонарушителя, который содержится в специальном помещении органа внутренних дел или иного государственного органа.

Во-вторых, время, необходимое для доставления нарушителя, четко не определено. В законодательстве отмечается лишь, что оно должно быть произведено в возможно короткий срок (ст. 238 КАП РСФСР). В каждом конкретном случае оно зависит от протяженности маршрута доставления и используемых для этого средств передвижения.

Лица, совершившие правонарушение, могут быть доставлены в милицию, штаб ДНД, помещение исполкома поселкового, сельского Совета народных депутатов, а также в помещение военизированной охраны. Нахождение в штабе ДНД доставленного лица не может длиться более 1 часа.

В-третьих, доставление осуществляется более широким кругом лиц, чем задержание. Это работники милиции, народные дружинники, представители государственной и ведомственной лесной охраны, государственного охотничьего надзора, рыбоохраны, военизированной охраны, общественные инспектора охраны природы и лесоохраны.

Определенной спецификой обладает доставление работниками милиции граждан в медицинские учреждения для медицинского освидетельствования, в медвытрезвители для вытрезвления. В Положении о советской милиции сказано, что ее работники вправе «доставлять в установленном порядке в соответствующие медицинские учреждения лиц,

злоупотребляющих алкоголем или потребляющих наркотические средства в немедицинских целях, для определения необходимости их лечения от алкоголизма или наркомании, если они уклоняются от медицинского освидетельствования».

Из смысла действующего законодательства может быть сделан вывод о том, что доставлять правонарушителя в милицию могут не только должностные лица и представители общественности, но в отдельных случаях и рядовые граждане (например, лиц, совершающих мелкое хулиганство). Напомним, что задержание правомочны осуществлять лишь работники органов внутренних дел, военизированной охраны и пограничных войск, должностные лица ВАИ, а на судах еще и капитаны судов.

Доставление и задержание производятся до составления протокола о проступке на стадии административного расследования.

Привод осуществляется после составления протокола, на стадии рассмотрения дела. Основанием для привода является уклонение лица, привлекаемого к административной ответственности за мелкое хищение, мелкое хулиганство и ряд других правонарушений, от явки по вызову органа внутренних дел или народного судьи.

Решение начальника ОВД, народного судьи о приводе выполняют работники милиции. Эта мера прекращается после вынесения постановления по делу. Приводу могут быть подвергнуты подростки, которые уклоняются от явки на заседание комиссии по делам несовершеннолетних. В этом случае привод осуществляют работники милиции.

Задержание, доставление и привод в производстве по делам об административных проступках применяются только в отношении лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Личный досмотр и досмотр вещей производится уполномоченными на то должностными лицами органов внутренних дел, пограничных войск и военизированной охраны.

При наличии достаточных данных, свидетельствующих о намерении пассажиров воздушных судов транспортировать воздушным путем оружие, взрывчатые, отравляющие, легковоспламеняющиеся, радиоактивные вещества и другие опасные предметы, а также в целях недопущения незаконного перемещения через государственную границу СССР товаров, ценностей, право производства личного досмотра предоставляется работникам органов гражданской авиации и таможенных учреждений. Досмотр вещей вправе произ-

водить и должностные лица органов лесоохраны, рыбоохраны и охотничьего надзора.

В некоторых местностях решениями исполнительных комитетов областных Советов народных депутатов, советов министров автономных или союзных республик введен контроль за незаконной перевозкой наркотических средств и наркотикосодержащих растений. На этой территории уполномоченные на то должностные лица органов внутренних дел могут производить досмотр транспортных средств, личный досмотр водителей и пешеходов, досмотр их вещей и грузов. Если при этом будут обнаружены наркотические средства, наркотикосодержащие растения, они могут быть изъяты.

Для того чтобы лучше обеспечить охрану прав граждан, законом предусмотрено, что личный досмотр может производиться уполномоченным на то лицом одного пола с досматриваемым и в присутствии двух понятых того же пола.

Досмотр вещей, ручной клади, багажа, орудий охоты и рыбной ловли, добытой продукции и других предметов осуществляется, как правило, в присутствии их собственника или владельца. А как быть, если продукция скоропортящаяся, а владелец ее неизвестно где? Для таких и подобных ситуаций законом предусмотрено, что в случаях, не терпящих отлагательства, досмотр вещей осуществляется в отсутствии лица, в собственности или владении которого они находятся, с участием двух понятых. Личный досмотр, досмотр вещей оформляются специальным протоколом либо об этом делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании или в протоколе о правонарушении.

Изъятие вещей и документов, явившихся орудием совершения или непосредственным объектом правонарушения (предметов мелкой спекуляции, холодного огнестрельного оружия, наркотических веществ, охотничьих билетов), осуществляется должностными лицами органов, наделенных правом производства досмотра. Изъятие вещей и документов — мера, обеспечивающая выполнение таких административных взысканий, как возмездное изъятие предмета, конфискация, лишение специального права. При этом обязательно нужно составить специальный протокол, содержащий полный перечень изъятых вещей. В порядке исключения может быть сделана запись в протоколе о правонарушении либо протоколе досмотра.

При совершении нарушения, за которое виновный может быть лишен права управления транспортным средством, у

водителя до рассмотрения дела изымается удостоверение на право управления.

Отстранение лиц от управления транспортными средствами и освидетельствование на состояние опьянения осуществляются в случае наличия достаточных оснований полагать, что они находятся в состоянии опьянения. Такими основаниями являются: наличие признаков опьянения (запах алкоголя, неустойчивость позы, нарушение речи, выраженное дрожание пальцев рук, резкое изменение окраски кожных покровов лица, поведение, не соответствующее обстановке, и т. д.); заявление граждан об употреблении водителем спиртных напитков; признание в этом самого водителя.

Граждане направляются на освидетельствование и проходят его в порядке, установленном специальной инструкцией, утвержденной МВД СССР, Минздравом СССР и Министерством юстиции СССР.

Освидетельствование производится работниками милиции с использованием индикаторных трубок «Контроль трезвости» или других специальных технических средств в присутствии двух свидетелей. Освидетельствование оформляется протоколом.

Если лицо не согласно с результатами пробы, то оно направляется на освидетельствование в медицинское учреждение. Туда же в обязательном порядке направляются водители — участники дорожно-транспортных происшествий, в результате которых имеются пострадавшие или причинен существенный материальный ущерб.

Лица, подлежащие освидетельствованию, должны быть доставлены в медицинские учреждения в течение 2 часов. Врач составляет акт освидетельствования, в котором отражаются данные о внешнем виде обследуемого, поведении, наличии запаха алкоголя в выдыхаемом воздухе и другие сведения. Акт составляется в двух экземплярах и подписывается врачом. Заключение врача о результатах сообщается освидетельствованному в присутствии лица, его доставившего. Если гражданин не согласен с результатами освидетельствования, оно проводится повторно другим врачом.

Сейчас действует ряд Указов Президиумов Верховного Совета СССР и РСФСР, которыми предусмотрено применение *принудительного освидетельствования* наркоманов, проституток и т. п. Так, лица, в отношении которых имеются достаточные данные полагать, что они потребляют наркотические средства в немедицинских целях, обязаны проходить медицинское освидетельствование

в установленном порядке. При отказе от добровольного освидетельствования они могут быть принудительно госпитализированы на срок не более 10 суток.

Граждане, в отношении которых есть достаточные основания предполагать, что они больны венерическими болезнями, при уклонении от освидетельствования в добровольном порядке подлежат принудительному медицинскому освидетельствованию. Обязательно проходят медицинское освидетельствование в целях выявления и лечения венерических болезней и лица, подвергнутые административному взысканию за проституцию.

И хотя это несколько выходит за рамки темы брошюры, следует также назвать еще один случай принудительного медицинского освидетельствования. В Указе Президиума Верховного Совета СССР от 25 августа 1987 г. «О мерах профилактики заражения вирусом СПИД» сказано: «Лица, в отношении которых имеются достаточные основания предполагать, что они заражены вирусом СПИД, в случае уклонения от освидетельствования в добровольном порядке могут быть доставлены в лечебные учреждения органами здравоохранения при содействии в необходимых случаях органов внутренних дел»[13].

Глава II. Административное расследование по делам об административных правонарушениях

Возбуждение дела

Расследование дела, являясь начальной стадией производства по делам об административных правонарушениях, представляет собой комплекс процессуальных действий, направленных на установление самого события правонарушения, обстоятельств проступка, их фиксирование и квалификацию. В этой стадии создаются предпосылки для объективного и быстрого рассмотрения дела, применения к виновному предусмотренных законом мер воздействия.

Основанием возбуждения административного дела и производства расследования является совершение лицом деяния, содержащего признаки административного проступка (ф а к т и ч е с к о е о с н о в а н и е). Но сколько фактов распития спиртных напитков в общественных мес-

[13] Известия.— 1987.— 26 августа.

2³ 198

тах, браконьерства, эксплуатации неисправных автомобилей не повлекло никаких последствий? Фактические, материальные основания для привлечения виновного к административной ответственности были, но виновные остались безнаказанными. Почему?

Здесь мы встречаемся с особенностями процессуальной деятельности, лидирующее положение в которой принадлежит строго определенным лицам и которая формализована. И на этой, и на других стадиях производства мы увидим, что фактического основания недостаточно, чтобы производство осуществлялось, дело двигалось. Нужно еще и формальное, процессуальное основание. Для него характерно следующее: оно содержит информацию о наличии фактического основания; исходит от определенных лиц; адресовано полномочным органам, должностным лицам.

Итак, чтобы производство началось, необходима информация о правонарушении. Нужно, чтобы сведения о проступке стали известными должностным лицам, представителям общественности, осуществляющим контроль за соблюдением соответствующих правил. Иными словами, необходимы процессуальное основание, повод для возбуждения дела.

Началу административного расследования предшествует получение информации о деянии, имеющем признаки проступка, ибо латентное, т. е. не обнаруженное, нарушение нормы не вызывает административно-процессуальных отношений.

Правовое значение повода к возбуждению и расследованию дела состоит в том, что он вызывает публичную деятельность полномочных органов, требует, чтобы они соответствующим образом реагировали на каждый сигнал о совершенном проступке.

Поводами к возбуждению и расследованию административных дел могут быть: заявления (как письменные, так и устные) свидетелей, потерпевших, родственников и других граждан; сообщения должностных лиц, администрации предприятий, учреждений, организаций, судебно-следственных органов; сигналы печати и других средств массовой информации; сообщения административных комиссий, комиссий по борьбе с пьянством, комиссий по делам несовершеннолетних, наблюдательных комиссий; сообщения профсоюзных, комсомольских и других общественных организаций, товарищеских судов, групп народного контроля; непосредственное обнаружение проступка управомоченным лицом.

Последний повод отличается от других прежде всего тем, что вопрос о возбуждении административного дела решается на основании того, что видело, слышало лицо, осуществляющее административный надзор. Здесь нет внешнего побудительного начала, кроме непосредственного чувственного восприятия должностного лица. Данный повод имеет некоторые особенности. Во-первых, непосредственное усмотрение нигде не фиксируется, а потому не всегда поддается контролю. Во-вторых, предположение о проступке возникает лишь в сознании управомоченного лица. В случае неподтверждения такого предположения нет необходимости официально опровергать его вынесением какого-либо специального документа.

Непосредственное обнаружение полномочным лицом административного правонарушения, как уже отмечалось, не является препятствием для его дальнейшего расследования им же. В уголовном процессе в подобных обстоятельствах считается, что лицо, имея заранее сложившееся убеждение, не сможет бесстрастно исследовать все существенные по делу факты и вынести правильное, но вместе с тем основанное исключительно на материалах дела решение. Такой подход не может быть механически перенесен на производство по делам об административных правонарушениях. Расследование дела лицом, являвшимся очевидцем проступка, позволяет ему немедленно предпринять все необходимые действия по пресечению правонарушения, задержанию виновного, отысканию и закреплению доказательств. Иное противоречило бы принципам оперативности, экономичности административного производства.

В ст. 227 КАП РСФСР указаны обстоятельства, при наличии которых административное дело не возбуждается, а возбужденное подлежит прекращению. Таковыми являются: отсутствие самого события и состава административного правонарушения; недостижение лицом к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста; невменяемость лица, совершившего противоправное деяние; совершение лицом действий в состоянии крайней необходимости или необходимой обороны; издание акта амнистии, если он устраняет применение административной ответственности; отмена акта, устанавливающего административную ответственность (данное обстоятельство учитывается, в частности, при нарушении решений местных Советов с административной санкцией, сроки действия которых истекли); истечение срока давности привлечения к административной ответственности; наличие факта привле-

чения гражданина к ответственности за то же самое деяние другим компетентным органом либо наличие неотмененного постановления о прекращении дела об административном правонарушении или о возбуждении уголовного дела; смерть лица, совершившего административный проступок.

Кому предоставлены **право производства административного расследования и право налагать административные взыскания?** В ст. 234 КАП РСФСР указывается, что факт совершения административного правонарушения устанавливается уполномоченным на то должностным лицом либо представителем общественной организации, или органа общественной самодеятельности. Полномочия органов и должностных лиц на возбуждение дела и проведение расследования закреплены в различных нормативных актах. Одним это право предоставлено законами (указами) Союза ССР и союзных республик, другим — актами высших исполнительно-распорядительных органов Союза ССР и союзных республик, третьим — ведомственными актами: положениями, уставами, инструкциями и т. п.

В ст. 203—224 КАП РСФСР содержится перечень органов и должностных лиц, имеющих право налагать административные взыскания. В основном это органы, осуществляющие надзор за соблюдением соответствующих норм. Как правило, должностные лица этих органов также наделены правом (и обязаны) проводить административное расследование при наличии поводов. Например, органы санитарного надзора могут расследовать и рассматривать дела о нарушениях санитарно-гигиенических правил, органы Министерства обороны — правил воинского учета.

Статья 26 Закона о Прокуратуре СССР предусматривает, что при выявлении административного правонарушения прокурор путем вынесения мотивированного постановления возбуждает административное производство[14]. Очевидно, что этому предшествует исследование фактических обстоятельств дела, т. е. производится расследование. Постановление прокурора о возбуждении административного производства подлежит обязательному рассмотрению органом или должностным лицом, которому оно направлено.

Так, по одному из уголовных дел было установлено, что продавец магазина Р. грубо нарушила правила торговли спиртными напитками. Прокурор Ленинского района Сверд-

---

[14] См.: Ведомости Верховного Совета СССР.— 1979.— №49.— Ст. 843.

ловска возбудил административное производство. Комиссией по борьбе с пьянством при райисполкоме Р. была оштрафована.

Правом расследования административных проступков наделены также представители различных общественных организаций: члены добровольных народных дружин, общественные инспектора охотнадзора, рыбоохраны, госторгинспекции и др. При этом они должны иметь соответствующие документы или знаки установленной формы и предъявлять их по требованию лица, у которого берутся объяснения, запрашиваются сведения, документы. К сожалению, на практике бывает очень много недоразумений в связи с тем, что народные дружинники, общественные инспектора, не имея с собою удостоверений, предъявляют требования к гражданам, а последние отказываются выполнить требование (объяснить, передать, пройти), пока тот, кто требует, не подтвердит свои полномочия. В общем, разговоры типа: «А ты кто такой?», «А почему я должен тебе подчиняться?», «А ты мне не начальник» — не столь уж редки в жизни.

Лица, которые проводят расследование, наделены широкими правами: требовать от граждан, должностных лиц объяснений, представления необходимых документов, изымать вещи, доставлять правонарушителя в милицию, исполком поселкового, сельского Совета народных депутатов, применять иные меры процессуального принуждения.

Лицо, осуществляющее расследование, обладает определенной самостоятельностью при решении вопроса о возбуждении административного дела и в производстве необходимых процессуальных действий. Но руководитель органа, в составе которого он работает, вправе дать ему обязательные для исполнения указания, касающиеся производства по делу. А как же иначе — лицо, осуществляющее расследование, работает, как правило, в определенном органе управления и подотчетно в своей деятельности его руководителю.

Действующим законодательством срок производства административного расследования четко не определен. По общему правилу расследование может осуществляться в течение давностного срока привлечения к административной ответственности. Напомним, что административное взыскание по общему правилу налагается не позднее 2 месяцев со дня совершения проступка, а при длящемся нарушении — 2 месяцев со дня его обнаружения.

Анализ практики свидетельствует, что большинство

административных дел расследуется в течение 3 суток с момента получения информации о проступке, а многие — еще быстрее. Исходя из того, что начальник органа внутренних дел обязан рассматривать материал о мелком хулиганстве в суточный срок, расследование должно быть закончено еще быстрее. Соответствующими инструкциями установлено, что расследование проступков, связанных с нарушением правил рыбной ловли, должно, как правило, быть закончено в 24 часа, акт о лесонарушении должен быть составлен не позже 2 суток со дня его обнаружения.

Необходимо отметить, что производство по делам об административных правонарушениях начинается без составления какого-либо официального документа. Начальным моментом расследования можно считать время, когда информация (повод) о проступке поступила в орган, стала известна должностному лицу.

Выяснение фактических обстоятельств

В процессе расследования должны быть установлены фактические обстоятельства совершенного проступка.

Прежде всего необходимо выяснить, имело ли место деяние и какова его противоправность, т. е. является ли оно административным проступком. Установление времени, места и способа совершения правонарушения обязательно по каждому делу, поскольку вне этих обстоятельств невозможно и само правонарушение.

А по некоторым проступкам квалифицирующим признаком является повторность (неоднократность). Поэтому факт совершения лицом однородных деяний в прошлом также должен выясняться.

Повторными считаются нарушения, совершенные в течение года 2 раза и более, за которые применялись меры административного взыскания. Если к правонарушителю применялись меры общественного воздействия, то совершение им в течение года нового проступка нельзя рассматривать как повторное.

Работники ГАИ, задержав водителя за управление транспортным средством в состоянии опьянения, оформляют документы, подтверждающие факт опьянения; проверяют, не задерживался ли водитель ранее за такое же правонарушение, не привлекался ли ранее за такие действия к ответственности. Кроме того, обязательно устанавливается: виновность лица в совершении административного про-

ступка. Наличие вины — обязательный признак всякого административного правонарушения. Вина характеризует отношение субъекта к содеянному и к наступлению общественно вредных последствий. Она может выступать в форме умысла или неосторожности. Так, подавляющее большинство нарушений, предусмотренных антиалкогольным законодательством, совершается преднамеренно, умышленно. Нельзя неосторожно сесть за руль автомобиля в нетрезвом состоянии, распивать спиртные напитки в общественных местах. Но многие проступки могут быть совершены по неосторожности, например нарушение паспортного режима (утеря паспорта);

обстоятельства, влияющие на степень вины нарушителя. Их выяснение важно для правильной оценки личности виновного в правонарушении и выбора справедливой меры воздействия в отношении него;

обстоятельства, в том числе причины и условия, способствующие совершению правонарушения. В процессе расследования выявляются конкретные причины возникновения у нарушителя антиобщественных взглядов и привычек. Например, при употреблении спиртных напитков несовершеннолетними в качестве такого обстоятельства может рассматриваться неправильное воспитание в семье, пьянство родителей и т. п. Должны быть выяснены и условия, способствующие совершению проступка. Например, по делам о нарушении правил дорожного движения таким условием является отсутствие противоалкогольного контроля водителей перед выездом на линию. К сожалению, на практике этим факторам не всегда придают должное значение. Между тем, выяснив условия, способствующие совершению административных проступков, должностное лицо имеет возможность оперативно принять меры по устранению этих отрицательных явлений и предупреждению повторения аналогичных правонарушений.

Выяснение фактических обстоятельств дела осуществляется различными способами. Основным является опрос. Для опроса и получения объяснений могут быть вызваны лица, располагающие сведениями, которые имеют значение для дела. Это правонарушители, потерпевшие, свидетели. Субъект расследования может назначить эксперта, когда возникает необходимость в специальных познаниях (ст. 252 КАП РСФСР), затребовать справки от организаций.

Исследование фактических обстоятельств может осуществляться и с помощью материальных, ве-

щественных доказательств и документов, полученных в результате задержания нарушителя, личного досмотра и досмотра вещей, изъятия предметов. Так, за последнее время в аэропортах при досмотре пассажиров перед полетом зафиксировано немало попыток провезти самогон, который пассажиром был либо приобретен, либо изготовлен. В таких случаях виновный может быть привлечен к ответственности за правонарушение.

На стадии расследования важно определить пределы исследования обстоятельств дела. Здесь должны быть собраны необходимые доказательства, выявлены связанные с делом факты. Главное, чтобы вывод о наличии или отсутствии исследуемых фактов опирался на такую совокупность доказательств, которая не оставляла бы места для сомнений в их достоверности, соответствии объективой действительности.

Процессуальное оформление результатов расследования

Процессуальным документом, фиксирующим окончание расследования по административному делу, является протокол. Он составляется о каждом правонарушении, кроме случаев, прямо предусмотренных законодательством.

Иногда протокол рассматривается как документ о возбуждении административного дела, а его составление — как процессуальный момент возбуждения дела. На наш взгляд, это скорее обвинительный документ. Еще до его составления производятся все необходимые процессуальные действия: опрашиваются свидетели, потерпевшие, берутся объяснения у нарушителя, проводятся досмотры и т. д. В протоколе же подводятся итоги расследования, в результате которого полномочное лицо пришло к выводу о необходимости привлечения нарушителя к административной ответственности, содержатся доказательства, подтверждающие сформулированное обвинение, обосновывается юридическая квалификация содеянного. Таким образом, протокол — итог административного расследования, а не его начало (см. образец протокола об административном правонарушении).

Протокол
об административном правонарушении

«....» . . . . .19. . . г.
. . . .
(место составления протокола)

Я, ...
(должность, фамилия, имя, отчество лица, составившего протокол)

. . . .
составил настоящий протокол в том, что. . . . .
(фамилия, имя, отчество нарушителя)

. . . .
год рождения . . . .
партийность . . . .
образование . . . .
место жительства . . . .
(адрес)
место работы и должность . . . .
семейное положение. . . . . . число иждивенцев. . .
«. . . . .» . . . . . . .19. . .г. . . . .
(место совершения и существо

. . . .
административного правонарушения)

. . . .
чем нарушил статью . . . . . .(часть. . . . .
статьи . . . . .)
Кодекса РСФСР об административных правонарушениях
. . . .
. . . .
(либо наименование другого нормативного акта, пред-
. . . .
усматривающего ответственность за данное нарушение)
. . . .
Свидетели (если они имеются). . . . .
(фамилии, имена, отчества и
. . . .
адреса)
Потерпевшие (если они имеются). . . . .
(фамилии, имена, отчества и
. . . .
адреса)

Объяснение нарушителя о совершенном проступке . . .
. . . .
Иные сведения, необходимые для разрешения дела. . . .
. . . .
. . . .
Изъятые вещи и документы. . . . .
(указать их наименования, количество и
. . . .
важнейшие особенности)
. . . .

Лицу, привлекаемому к административной ответственности, разъяснены его права и обязанности, предусмотренные статьей 247 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

. . . .
(подпись лица, составившего протокол)

. . . .
(подпись лица, совершившего административное правонарушение, в случае отказа от подписания протокола сделать об этом отметку)

Свидетели. . . . .
(подписи)
Потерпевшие. . . . .
(подписи)
. . . .
. . . .
(фамилия, имя и отчество, должность и подпись лица,
. . . .
принявшего на хранение вещи и документы)

Приложение: объяснения правонарушителя, замечания по содержанию протокола, письменно изложенные мотивы отказа от подписания протокола...

В случаях их отсутствия соответствующие указания следует вычеркнуть.

Протокол — основание для дальнейшего производства по делу об административном правонарушении. От того, насколько грамотно, обстоятельно и мотивированно он составлен, зависят правильность рассмотрения дела по существу и обоснованность применения взыскания. К сожалению, на практике еще очень распространено процессуальное упрощенчество, небрежное составление

протоколов. Так, Прокуратура Грузинской ССР, проверив деятельность ГАИ республики, установила, что ее работники допускают многочисленные отступления от порядка оформления протоколов. В них нередко отсутствуют сведения о правонарушителях, характере, времени и месте совершения административного проступка, не указывается, какие требования закона нарушены водителями, зачеркнуты отдельные записи, не сделаны заметки о том, что в прошлом виновный уже привлекался к административной ответственности. В ст. 235 КАП РСФСР приводится перечень сведений, которые должны содержаться в протоколе. Все они могут быть подразделены на 3 группы.

Первая группа сведений касается обстоятельств совершения административного правонарушения. В протоколе указываются место, время и существо совершенного проступка. Лицо, осуществляющее расследование, обязано тщательно разобраться в характере правонарушения и правильно квалифицировать действия виновного. В протоколе необходимо указать те обстоятельства, которые свидетельствуют о наличии административного проступка и его характере.

При составлении протоколов нередко допускаются ошибки и неточности. Встречаются общие фразы типа: «Нарушил общественный порядок», «Нарушил правила дорожного движения» и т. п. Из подобных записей трудно понять, в чем конкретно выразилось противоправное деяние, при рассмотрении дела по ним невозможно проверить правильность его юридической квалификации.

Встречаются протоколы и с такими записями: «Гр-н Жуков лежал на траве». Очевидно, составитель документа хотел сказать, что Жуков в нетрезвом состоянии валялся в общественном месте (на траве газона). В соответствии с этим его действия можно квалифицировать по ч. 1 ст. 162 КАП РСФСР, устанавливающей ответственность за появление в общественном месте в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность. Но из записи в протоколе можно сделать вывод, что речь идет о повреждении зеленых насаждений в городе (ст. 145 КАП РСФСР).

В протоколе должна быть указана конкретная статья КАП, предусматривающая административную ответственность за данное нарушение, или иной акт, подлежащий применению.

В случае изъятия у нарушителя незаконно добытых, провозимых, хранимых, приобретенных или используемых

предметов в протоколе делается соответствующая запись; в нем может быть назван и размер причиненного ущерба.

Вторая группа сведений, которые должны содержаться в протоколе, связана с закреплением обстоятельств, характеризующих личность правонарушителя: фамилия, имя, отчество, возраст, род занятий, материальное положение, место жительства и работы, документ, удостоверяющий личность. Личность правонарушителя удостоверяется по паспорту, удостоверению водителя или другому документу. Если у нарушителя нет соответствующих документов и отсутствуют свидетели, способные сообщить необходимые сведения о нем, он может быть доставлен в орган милиции, штаб добровольной народной дружины для установления личности и составления протокола.

Важное значение имеет указание в протоколе точного возраста виновного, поскольку дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, как правило, рассматриваются в комиссиях по делам несовершеннолетних.

Протокол составляется на лицо, совершившее административный проступок. Если нарушитель — подросток в возрасте до 16 лет, в протоколе указываются сведения о его родителях или лицах, их заменяющих, поскольку к ответственности за такие действия привлекаются не сами подростки, а лица, ответственные за их воспитание (например, за распитие спиртных напитков подростками).

Третью группу составляют сведения, относящиеся к форме протокола. В нем указываются дата и место его составления, фамилия и должность того, кто его оформил, фамилии и адреса свидетелей и потерпевших (если они имеются). Отсутствие сведений о составителе протокола делает его дефектным, так как неизвестно, имеет ли он необходимые полномочия для совершения таких действий.

Протокол скрепляется рядом подписей. Прежде всего он должен быть подписан лицом, его составившим, и тем, кто обвиняется в правонарушении. При наличии свидетелей и потерпевшего протокол подписывается также ими.

Лицу, привлекаемому к ответственности, необходимо разъяснить его права и обязанности, предусмотренные ст. 247 КАП РСФСР и соответствующими статьями кодексов других союзных республик, о чем обязательно делается отметка в протоколе. Нарушитель вправе ознакомиться с содержанием протокола, внести в него собственноручные объяснения, подписать

его или отказаться от подписи и указать мотивы отказа, представить прилагаемые к протоколу объяснения или замечания по его содержанию. Отказ правонарушителя подписать протокол не останавливает дальнейшего движения дела, но он должен быть специально зафиксирован.

При совершении проступка группой лиц протокол составляется **на каждого нарушителя в отдельности**. Составление одного документа на всех правонарушителей не позволяет конкретизировать обвинение, предъявляемое каждому из них, и лишает их возможности прямо в протоколе дать свои объяснения по существу проступка. Этим ограничивается право лица на защиту при привлечении его к административной ответственности.

Обычно протокол об административном правонарушении составляется в 1, а если нарушение сопряжено с причинением ущерба (незаконный лов рыбы, лесонарушение и др.) — в 2 экземплярах, один из которых приобщается к исковому заявлению, направляемому в суд.

На важнейший вопрос — **кто может составить протокол** — КАП РСФСР отвечает в самой общей форме: уполномоченное на то должностное лицо, представитель общественности или органа общественной самодеятельности (ст. 234). В КАП УССР и Каз. ССР об этом сказано более подробно, в этих кодексах дан перечень лиц, имеющих право составлять протокол с точным указанием, кто из них, по каким правонарушениям вправе проводить расследование.

Так, в 1986 г. в КАП Казахской ССР внесена ст. 248^1, специально посвященная подведомственности расследуемых дел. В ней сказано, что по делам об административных правонарушениях протоколы вправе составлять: уполномоченные должностные лица (перечислено, кому из них какая категория дел подведомственна); работники, осуществляющие охрану предприятий, учреждений, организаций (о пьянстве на производстве); судебные исполнители; представители общественных организаций или органов общественной самодеятельности (народные дружинники, общественные инспектора охраны природы).

Необходимо отметить, что представители общественных организаций по общему правилу могут составлять протоколы о правонарушении, если в данном месте нет компетентных должностных лиц, администрации предприятий, учреждений, организаций и др. Вопрос о полномочиях руководителей предприятий, учреждений и организаций на состав-

ление протоколов об административных правонарушениях урегулирован общесоюзными и республиканскими законодательными актами. Они вправе оформлять документы о совершении подчиненными им работниками следующих административных правонарушений: мелкое хищение государственного или общественного имущества; уклонение от возмещения имущественного ущерба, причиненного преступлением, предприятию, учреждению, организации и взысканного с виновного приговором или решением суда; распитие спиртных напитков на производстве.

В ряде ведомственных актов уточняется перечень лиц, которые вправе оформлять протоколы об отдельных видах правонарушений. Например, такие документы о нарушении правил пожарной безопасности составляются работниками военизированной и профессиональной пожарной охраны, начальствующим составом ведомственной пожарной охраны, работниками милиции, начальниками добровольных пожарных дружин и пожарных команд, членами пожарно-технических комиссий и внештатными пожарными инспекторами. О нарушениях правил дорожного движения протоколы составляются работниками милиции, в их отсутствие — уполномоченными на то народными дружинниками, а в отношении водителей транспортных средств Вооруженных Сил — должностными лицами Военной автомобильной инспекции.

Мы уже говорили, что при совершении правонарушения, за которое в соответствии с действующим законодательством может быть наложено административное взыскание в виде лишения права управления транспортным средством, водительское удостоверение по общему правилу работниками милиции изымается до рассмотрения дела. Об *изъятии водительского удостоверения делается запись в протоколе*, а водителю выдается письменное разрешение на право управления транспортом на срок до 30 суток.

Статьей 244 КАП РСФСР предусмотрено, что порядок применения такой принудительной меры, как изъятие документов у водителей, регулируется МВД СССР. Соответствующей инструкцией МВД предусмотрены и иные случаи изъятия документов. Так, в случае обнаружения признаков подделки или непригодности водительского удостоверения названный документ изымается до выяснения, о чем работником ГАИ делается запись в протоколе.

Тщательный анализ союзных, республиканских и иных законодательных и подзаконных нормативных актов поз-

воляет выделить группы субъектов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях: должностные лица, с которыми виновный не находится в трудовых, служебных отношениях (работник ОВД, судебный исполнитель и др.); должностные лица, с которыми виновный состоит в трудовых, служебных отношениях; представители общественных организаций.

Для того чтобы облегчить работу тем, кто составляет протоколы, предотвратить процессуальное упрощенчество, многие органы на местах печатают большими тиражами бланки протоколов.

К сожалению, в этом полезном деле допускается много ошибок: в бланках не предусматривается ознакомление лица, привлекаемого к ответственности, с его правами и обязанностями, не упоминается о потерпевшем и т. д. А в результате как бы тиражируется нарушение законности.

Заслуживает внимания опыт Латвийской ССР, где постановлением Совета Министров республики утверждены образцы протокола и других процессуальных документов. Ведомственными актами утверждены образцы протоколов о нарушении правил дорожного движения, законодательства об индивидуальной трудовой деятельности и некоторые другие. Такая практика позволяет предотвратить нарушения законности и упрощает труд составителей протоколов, многие из которых не имеют юридического образования.

Как уже отмечалось, законодательством в порядке исключения предусматривается ускоренное производство по делам об административных правонарушениях. Его важной особенностью является то, что в таких случаях протокол не составляется. Четкий перечень таких правонарушений прямо назван в ст. 237 КАП РСФСР и в аналогичных статьях КАП других союзных республик. Анализ этих норм позволяет сделать вывод, что производство может быть ускоренным при обязательном наличии сразу трех условий: если совершено одно из правонарушений, которое считается малозначительным; если за такое деяние на виновного может быть наложено такое взыскание, как предупреждение или штраф до 10 руб. и лишь в очень небольшом числе случаев — до 20 руб.; если гражданин не оспаривает налагаемого на него взыскания. В противном случае протокол должен быть составлен. Иными словами, когда гражданин не признает себя виновным или считает применяемую санкцию необоснованно суровой, дело должно быть

разрешено не в упрощенном, а в общем порядке.

В соответствии со ст. 22 КАП РСФСР при малозначительности совершенного административного проступка должностное лицо, уполномоченное решать дело, может освободить нарушителя от административной ответственности и ограничиться *устным замечанием*. В таком случае протокол вообще *не составляется*.

Направление дела на рассмотрение

Завершающий этап первой стадии производства по делам об административных правонарушениях — направление материалов расследования на рассмотрение. Очевидно, что это происходит лишь тогда, когда должностное лицо, закончившее расследование и составившее протокол, само не вправе решать дело по существу или считает необходимым передать его в другие государственные органы, на рассмотрение общественности.

В этом случае дело направляется органу или должностному лицу, уполномоченному рассматривать соответствующую категорию административных правонарушений; на рассмотрение товарищеского суда, общественной организации или трудового коллектива; командиру воинской части, ректору вуза, соответствующему органу для решения вопроса о привлечении лица, совершившего административный проступок, к дисциплинарной ответственности; в орган внутренних дел, прокуратуру, если в деле будут выявлены признаки преступления.

Совет Министров Литовской ССР в 1986 г. утвердил Инструкцию о делопроизводстве в коллегиальных органах по делам об административных правонарушениях[15]. В ст. 6 Инструкции сказано: протокол не позднее 3 дней с момента его составления направляется органу, уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении. В РСФСР и во многих других союзных республиках срок направления дела на рассмотрение не установлен, но очевидно, что это должно быть сделано оперативно.

По общему правилу дела должны пересылаться руководителем органа, работники которого произвели административное расследование. Но в административную комиссию при исполнительном комитете сельского, поселкового Совета народных депутатов и в исполком сельского, поселкового Совета материал может направить участковый ин-

---

[17] См.: Ведомости Верховного Совета и правительства Литовской ССР.— 1986.— № 16.— Ст. 175.

спектор милиции. Иначе пересылка дела займет очень много времени.

Направляя материалы расследования по подведомственности, руководитель проверяет обоснованность привлечения лица к административной ответственности, достаточность собранных доказательств, правильность оформления дела. При обнаружении каких-либо нарушений руководитель вправе вернуть материалы дела лицу, расследовавшему его, для устранения недостатков. Очевидно также, что руководитель вправе прекратить производство по делу, если признает, что в данном случае нет состава правонарушения, что достаточно ограничиться устным замечанием.

Таким образом, на последнем этапе стадии административного расследования проверяется качество расследования вообще и составленного протокола в частности, решается вопрос, куда направить дело, и совершаются технические действия: упаковка, регистрация, пересылка или доставка и др.

Глава III. ПОДВЕДОМСТВЕННОСТЬ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Органы, правомочные рассматривать дела об административных правонарушениях

Существует большое число разных видов государственных органов (должностных лиц), имеющих право рассматривать дела об административных правонарушениях. Почему? Такое положение объясняется, во-первых, разнообразием и спецификой отдельных отраслей управления и существующих в них отношений, часто существенно отличающихся друг от друга. И чтобы квалифицированно разрешать дела об административных правонарушениях, нужно обладать специальными знаниями, быть компетентными в данной области, например, хорошо знать правила техники безопасности и охраны труда, санитарно-гигиенические и санитарно-противоэпидемические правила, таможенные правила и т. д. А во-вторых, такое разнообразие создает условия для оперативного и экономного производства, поскольку во многих случаях взыскания налагают работники тех органов, которые осуществляют контроль за соблюдением соответствующих правил.

Круг органов, имеющих право налагать административные взыскания, устанавливается законодательством СССР.

В настоящее время дела об административных правонарушениях рассматриваются: 1) административными комиссиями при исполнительных комитетах районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских Советов народных депутатов; 2) исполнительными комитетами поселковых, сельских Советов народных депутатов; 3) районными, городскими, районными в городах комиссиями по делам несовершеннолетних; 4) районными, городскими, районными в городах комиссиями по борьбе с пьянством; 5) районными, городскими, народными судами (народными судьями); 6) органами внутренних дел, органами транспорта, государственных инспекций и другими органами (должностными лицами), уполномоченными на то законодательными актами СССР. Очевидно, что они различаются по характеру и объему компетенции, имеются различия и в порядке разрешения дел.

По характеру и объему компетенции различают две группы органов, которым подведомствены дела об административных правонарушениях. П е р в а я — административные комиссии, исполкомы поселковых, сельских Советов народных депутатов, комиссии по делам несовершеннолетних, органы внутренних дел, народные судьи. Они рассматривают дела о правонарушениях, совершенных в различных отраслях управления. В т о р у ю группу составляют в основном государственные инспекции, органы транспорта. Их права по рассмотрению дел прямо связаны с конкретной отраслью управления. Например, органы государственного пожарного надзора полномочны разрешать дела о нарушениях правил пожарной безопасности, таможенные органы — о нарушениях таможенных правил и контрабанде.

Административные взыскания налагаются коллегиальными органами и должностными лицами. К первым относятся административные комиссии, исполкомы поселковых, сельских Советов, комиссии по делам несовершеннолетних, а также комиссии по борьбе с пьянством и народные суды.

Должностные лица разрешают дела от имени соответствующих органов в пределах предоставленных им полномочий и лишь при исполнении служебных обязанностей. Круг таких лиц устанавливается законодательными актами СССР и постановлениями правительства СССР. К ним относятся прежде всего руководители соответствующих государственных инспекций, военкомы, начальники органов внутренних дел.

Однако в случаях, предусмотренных законодательством,

правом наложения административных взысканий наделяются и другие должностные лица. Например, за нарушения правил дорожного движения, кроме начальников отделов (управлений), отделений ГАИ или их заместителей, имеют право налагать взыскания командиры подразделений патрульно-постовой службы и их заместители, государственные автомобильные инспектора, инспектора дорожно-патрульной службы и другие инспектора, которые осуществляют контроль за соблюдением правил и иных нормативов, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения (ст. 203 КАП РСФСР).

Как уже отмечалось, особое место среди тех, кому поручено рассматривать дела об административных правонарушениях, занимают административные комиссии исполкомов местных Советов народных депутатов. Это коллегиальные государственные органы, которые создаются специально для рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях.

Действующее законодательство (ст. 194 КАП РСФСР), называя административные комиссии первыми в перечне органов, правомочных рассматривать дела об административных правонарушениях, ориентирует на то, что они должны по возможности решать максимально широкий круг дел.

В соответствии со ст. 196 КАП РСФСР административные комиссии образуются Советами народных депутатов в составе председателя, заместителя председателя, ответственного секретаря, а также членов комиссии. Обычно в состав комиссии входит не менее 7 человек. Их членами избираются депутаты, представители общественных и государственных органов из различных отраслевых систем управления. Председателем комиссии, как правило, избирается заместитель председателя, секретарь или член исполкома.

Административная комиссия образуется на срок полномочий исполнительного комитета Совета, т. е. на пять лет. Основным содержанием ее деятельности является привлечение к административной ответственности виновных лиц. Она рассматривает административные дела в открытых заседаниях, как правило, проводимых в нерабочее время, а в необходимых случаях проводит выездные заседания по месту работы, учебы или жительства нарушителя.

Однако административные комиссии являются не только органами, налагающими на виновных административные взыскания. Всей своей деятельностью они призваны воспитывать людей в духе уважения к законам, правам, чести и

достоинству граждан, к правилам социалистического общежития, добросовестного выполнения своих обязанностей, ответственности перед обществом.

Руководство и контроль за деятельностью административных комиссий осуществляют исполнительные комитеты соответствующих районных, городских, сельских и поселковых Советов народных депутатов. Делопроизводство и техническое обслуживание комиссий возлагаются на исполкомы, при которых комиссии образованы.

Административные комиссии обладают полномочиями по рассмотрению дел о правонарушениях, затрагивающих различные сферы хозяйственной, культурной и административно-политической деятельности. Их подведомственность регламентирована ст. 199 КАП РСФСР. Это административные правонарушения в области охраны окружающей среды (нарушения земельного законодательства, лесонарушения, нарушения правил охраны атмосферного воздуха, правил борьбы с сорными растениями и др.); хозяйственные правонарушения (расточительное расходование электрической и тепловой энергии, повреждение высоковольтных электрических сетей, нарушение правил охраны магистральных трубопроводов, нормального действия телефонно-телеграфной связи, повреждение телефонов-автоматов, самовольное строительство хозяйственных и бытовых строений и т. п.); нарушения правил охраны общественного порядка и общественной безопасности (нарушения правил открытия полиграфических и штемпельно-граверных предприятий, приобретения, сбыта, использования, учета и хранения множительной техники, нарушения порядка приобретения, хранения, передачи или продажи гражданами огнестрельного гладкоствольного охотничьего оружия, доведение несовершеннолетних до состояния опьянения, нарушения правил паспортной системы и пр.); нарушения в области социально-культурного строительства (нарушения правил охраны и использования памятников истории и культуры, сокрытие больными венерическими заболеваниями источников заражения, нарушение законодательства о религиозных культах) и др. Кроме того, комиссии рассматривают дела о нарушениях правил, установленных решениями местных Советов и их исполкомов и предусматривающих административную ответственность (право местных Советов принимать такие решения закреплено ст. 6 КАП РСФСР).

Административные комиссии при исполкомах поселковых, сельских Советов правомочны рассматривать дела об

административных правонарушениях, перечень которых установлен в ч. 2 ст. 199 КАП РСФСР. Их компетенция значительно уже компетенции районных, городских, комиссий. Например, они не вправе рассматривать дела о нарушениях правил паспортной системы.

Основной орган, рассматривающий дела об административных правонарушениях лиц от 16 до 18 лет,— комиссия по делам несовершеннолетних.

Районные, городские, районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних образуются при исполнительных комитетах соответствующими Советами народных депутатов в составе председателя, заместителя председателя, освобожденного секретаря и 6—12 членов. При необходимости в состав комиссии может быть введена также должность инспектора по работе с детьми. В состав комиссии входят депутаты, представители профсоюзных, комсомольских и других общественных организаций, а также работники народного образования, здравоохранения, социального обеспечения и культуры.

Этим комиссиям подведомственны все дела об административных проступках несовершеннолетних (кроме дел о злостном неповиновении законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника). Дела о мелком хулиганстве, мелком хищении государственного или общественного имущества, о нарушении правил дорожного движения, нарушении порядка приобретения, хранения, передачи или продажи гражданами огнестрельного гладкоствольного охотничьего оружия и некоторые другие рассматриваются комиссиями лишь в тех случаях, когда орган (должностное лицо), которому поступило дело об одном из указанных правонарушений, найдет целесообразным передать материалы комиссии.

При рассмотрении дел об административных правонарушениях лиц, не достигших 18 лет, комиссии с учетом специфики несовершеннолетних сочетают административное принуждение с воспитанием, берут в расчет особенности психологического воздействия на молодого человека, охраняют права несовершеннолетних. Указанные комиссии могут применять меры административного воздействия и к родителям или лицам, их заменяющим, как в случаях неправильного их отношения к детям или злостного невыполнения обязанностей по воспитанию и обучению детей, так и в связи с совершением подростками конкретных правонарушений.

Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних предусматривает особый порядок рассмотрения ими дел. Так, установлено, что заседание комиссии правомочно при наличии не менее половины ее состава, на заседании обязательно присутствие несовершеннолетнего, а также родителей или лиц, их заменяющих. О дне заседания комиссии извещается прокурор. Постановление принимается простым большинством голосов членов комиссии, участвующих в заседании. О принятом постановлении, как правило, сообщают общественным организациям по месту работы, учебы или жительства несовершеннолетнего правонарушителя, а также по месту работы или жительства его родителей или лиц, их заменяющих.

Рассматривать дела об административных нарушениях антиалкогольного законодательства правомочны комиссии по борьбе с пьянством. Они образуются при исполнительных комитетах районных, городских и районных в городах Советов народных депутатов. При исполнительных комитетах поселковых и сельских Советов народных депутатов также могут создаваться такие комиссии. Они действуют в составе председателя (заместителя председателя исполкома или секретаря исполкома), заместителя председателя и 6—10 членов. В их состав входят депутаты, представители профсоюзных и комсомольских органов, предприятий, учреждений и организаций, работники здравоохранения, просвещения, органов внутренних дел, культурно-просветительных и иных учреждений.

Основные задачи комиссии — координация деятельности государственных органов и общественных организаций, направленной на борьбу против пьянства, а также разработка и проведение мероприятий по предупреждению и пресечению проявлений пьянства.

Указанные комиссии вправе налагать административные взыскания за распитие спиртных напитков на производстве или пребывание на работе в нетрезвом состоянии, за участие руководителей в распитии спиртных напитков с подчиненными им работниками на производстве или непринятие мер к отстранению от работы лиц, находящихся в нетрезвом состоянии, за сокрытие руководителями случаев распития спиртных напитков или появления на работе в нетрезвом состоянии подчиненных им работников. Эти же органы могут налагать административные взыскания на работников торговых предприятий и предприятий общественного питания за нарушение правил торговли водкой и другими спиртными напитками.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях в комиссии происходит коллегиально, постановление принимается большинством голосов.

Районные, городские *народные суды* (*народные судьи*) привлекают к административной ответственности лиц, совершивших деяния, *содержащие признаки преступления* (ст. 50[1] УК РСФСР). Только им предоставлено право применять такие административные взыскания, как *административный арест и исправительные работы*. Поручая народным судам (народным судьям) рассматривать административные дела, законодатель учитывал особенности судебного порядка разрешения дел — оперативность, высокую юридическую квалификацию, независимость судей от ведомственного влияния.

Народные судьи *единолично* разрешают дела: о мелком хищении государственного или общественного имущества; мелкой спекуляции; мелком хулиганстве; незаконном изготовлении и использовании радиопередающих устройств; злостном неповиновении законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника; нарушении правил административного надзора; распитии спиртных напитков в общественных местах или появлении в общественных местах в пьяном виде, совершенном лицом, которое дважды в течение года подвергалось административному взысканию за подобные нарушения; незаконном приобретении или хранении без цели сбыта наркотических веществ в небольших размерах, а равно потреблении наркотических веществ без назначения врача; нарушении правил проведения митингов, собраний, демонстраций и уличных шествий (ст. 202 КАП РСФСР).

Органам внутренних дел (*милиции*) предоставлено право рассматривать следующие дела: о мелком хулиганстве; распитии спиртных напитков в общественных местах или появлении в пьяном виде в общественных местах; нарушении правил въезда в пограничную зону и проживания в ней, нарушении правил пребывания иностранных граждан в СССР, а также транзитного проезда через территорию СССР; приеме наркотических веществ без назначения врача; нарушении правил паспортной системы в Москве, Ленинграде и Ташкенте, в Московской области; незаконном отпуске или приобретении бензина и горюче-смазочных материалов; приобретении самогона и других крепких спиртных напитков домашней выработки; нарушении правил дорожного движения и правил пользования транспортом;

нарушении решений местных Советов об охране общественного порядка и др.

Дела о нарушениях отдельных видов правил рассматривают органы государственного контроля и надзора (государственные инспекции) и некоторые отраслевые органы управления. К ним относятся: органы государственного санитарного надзора, госгортехнадзора, охраны водных ресурсов, рыбоохраны, государственного пожарного надзора, государственной инспекции электросвязи и др.; органы министерства обороны, железнодорожного, морского, речного, воздушного, автомобильного и городского электротранспорта, связи и др.

Особую группу составляют правовые и технические инспекции труда, являющиеся органами республиканских, краевых, областных советов и центральных комитетов профсоюзов. Правом наложения штрафов в административном порядке наделены: правовые (главные правовые) инспектора труда — за нарушения законодательства о труде, технические (главные технические) инспектора труда — за нарушения правил по охране труда (ст. 210 КАП РСФСР).

Понятие и виды подведомственности дел

Установление подведомственности — это разграничение компетенции между органами. В СССР каждое государственное учреждение или общественная организация вправе рассматривать и разрешать только те вопросы, которые отнесены к их ведению. Когда мы говорим, что дело подведомствено какому-то органу, мы имеем в виду, что этот орган вправе заниматься данным делом, что ему доверено, поручено решать определенные дела.

Установление подведомственности дел —способ определения компетенции. В последнюю входят и полномочия (права и обязанности). Полномочия определяют, что может сделать, какие меры вправе принять орган (должностное лицо). А подведомственность очерчивает границы полномочий по территории, по кругу решаемых дел, по времени. Так, начальник органа внутренних дел вправе налагать штрафы, и довольно крупные, по многим категориям дел (см. ст. 203 КАП РСФСР). И в то же время дела о мелком хищении ему не подведомствены, их рассматривает народный судья. В свою очередь, народный судья наделен очень широкими полномочиями, но он не вправе на-

лагать административное взыскание за изготовление самогона, такие дела ему не подведомственны.

Подведомственность закрепляется правовыми нормами. На стадии расследования нормы о подведомственности определяют, кто обязан проводить расследования дел об административных правонарушениях, кто вправе составить протокол. На стадии пересмотра постановлений нормативно урегулирован вопрос, кому может быть направлена жалоба. Иными словами, и здесь решается вопрос, кто вправе пересмотреть постановление, суду или вышестоящему органу подведомственно дело. Но особенно большое значение определение подведомственности имеет на стадии рассмотрения дел. Здесь решается: кто вправе решить дело, наложить взыскание. Такое право предоставлено почти трем десяткам видов органов.

Часто спрашивают: а почему бы не создать один орган, нечто вроде административного суда, и не поручить ему решать все дела? Известно, что дела о преступлениях решает только народный суд.

В связи с этим хотим напомнить, что административные проступки совершаются значительно чаще, чем преступления. Их множество и разнообразие не позволяют сосредоточить рассмотрение всех дел в каком-либо одном органе. Во-первых, будет затрачиваться масса времени на пересылку материалов, вызов нарушителей и т. д. Должностные лица органов управления вынуждены будут присутствовать при рассмотрении дел, а значит, их часто будут отвлекать от основной работы. Во-вторых, какому бы органу ни поручили рассмотрение дел об административных проступках, он не сможет все их решать квалифицированно. Вызов специалистов, свидетелей, изучение документов потребуют много времени и средств.

Концентрация права на административное принуждение в каком-либо одном органе привела бы к тому, что оно стало применяться и несвоевременно, и неквалифицированно. Кроме того, лишение органов, осуществляющих контроль, права применять меры принуждения с целью оперативного воздействия на правонарушителей создало бы значительные трудности в работе государственного аппарата. Лишение инспекторов, ревизоров и других должностных лиц права применять меры принуждения нанесло бы по вполне понятным причинам вред практике.

Административные проступки менее вредны, чем преступления, более просты по содержанию и нередко более очевидны. Меры административного принуждения менее суро-

вы, чем уголовные наказания. Поэтому использование столь же сложной процедуры установления истины и применения санкций, как это имеет место относительно преступлений, было бы нецелесообразным, производство по делам об административных проступках должно быть более простым и оперативным.

Множественностью органов, имеющих право налагать административные взыскания, разнообразием дел о правонарушениях обусловливается важность четкого решения вопроса о подведомственности. Законодатель уделяет ему очень большое внимание. Достаточно сказать, что гл. 16 КАП РСФСР так и называется «Подведомственность дел об административных правонарушениях». А в ней почти 30 статей. Этому же вопросу посвящена ст. 256 КАП РСФСР.

Необходимо различать два вида подведомственности — предметную и территориальную.

Предметная (видовая) подведомственность — это нормативное решение вопроса о том, какому виду органов поручено рассматривать соответствующую категорию дел. В каждой статье гл. 16 КАП РСФСР определяется подведомственность того или иного вида органов. Например, ст. 202 устанавливает подведомственность народных судей, ст. 203 — органов внутренних дел, ст. 205 — органов железнодорожного транспорта.

Главный критерий закрепления предметной подведомственности — категория административных правонарушений. Так, законодательством установлено, что дела о нарушениях правил охоты рассматриваются органами, осуществляющими государственный надзор за соблюдением правил охоты, дела о неоднократном нарушении правил, норм, инструкций по безопасному ведению работ на объектах, подконтрольных госгортехнадзору,— органами госгортехнадзора.

Для определения предметной подведомственности дел законодатель использует и дополнительные признаки. К ним относятся место совершения нарушения, возраст нарушителя. Например, дела о нарушении паспортных правил обычно рассматриваются административными комиссиями районных, городских, районных в городах Советов народных депутатов, а в Москве и Московской области, Ленинграде, Ташкенте и пограничной зоне — органами внутренних дел (милицией). Дела о правонарушениях несовершеннолетних, как правило, подведомственны комиссиям по делам несовершеннолетних. Например, материалы

о мелкой спекуляции рассматриваются народными судьями, но если подобные проступки совершают лица в возрасте от 16 до 18 лет, то их передают в указанные комиссии.

Четкое определение предметной подведомственности рассматриваемой категории дел — необходимое предварительное условие правильного решения вопроса о подведомственности территориальной.

Под территориальной подведомственностью понимается нормативное решение вопроса о том, где (а значит, и каким органом данного вида) должно рассматриваться конкретное дело (ст. 256 КАП РСФСР). Главное правило территориальной подведомственности — дело рассматривается *по месту совершения правонарушения*. Например, житель Свердловска, находясь в Москве, совершил мелкую спекуляцию. Вначале определяется предметная (видовая) подведомственность этой категории дел: в соответствии со ст. 202 КАП РСФСР такие дела рассматривают народные судьи единолично. Затем устанавливается территориальная подведомственность — дело должно быть рассмотрено в народном суде того района Москвы, на территории которого был совершен проступок.

Но не все дела об административных проступках рассматриваются по месту их совершения. Из этого общего правила имеется ряд исключений. Во-первых, дела, подведомственные административным комиссиям и комиссиям по делам несовершеннолетних, рассматриваются не по месту совершения проступка, а *по месту жительства* гражданина, привлекаемого к ответственности. Так, если ленинградцу, совершившему в Москве мелкую спекуляцию, 17 лет, то в соответствии со ст. 201 КАП, определяющей видовую подведомственность дел о проступках несовершеннолетних, дело подведомствено не народному судье, а комиссии по делам несовершеннолетних. Последней же поручено рассматривать дела о проступках, совершенных несовершеннолетними в возрасте от 16 до 18 лет, проживающими на территории соответствующего района, города. Значит, материал о мелкой спекуляции должен быть направлен в комиссию по делам несовершеннолетних того района Ленинграда, где проживает виновный.

Следует отметить, что дела об административных правонарушениях, совершенных должностными лицами в связи с их служебной деятельностью, рассматриваются административными комиссиями *по месту нахождения предприятий*, учреждений и организаций, т. е. по месту их совершения (о нарушении некоторых правил

паспортной системы, расточительном расходовании электрической и тепловой энергии и др.). Дела о нарушении правил торговли водкой и другими спиртными напитками работниками торговых предприятий и предприятий общественного питания рассматриваются административными комиссиями по месту совершения деяний.

Во-вторых, по некоторым категориям дел установлена двойная (альтернативная) территориальная подведомственность. Дела о приобретении крепких спиртных напитков домашней выработки, распитии спиртных напитков в общественных местах или появлении там в пьяном виде рассматриваются по месту их совершения или по месту жительства нарушителя. Дела о нарушении водителями транспортных средств Правил дорожного движения могут рассматриваться как по месту учета транспортных средств, так и по месту совершения проступка. Но как правило, по месту учета транспортных средств органами ГАИ рассматриваются дела о наиболее серьезных нарушениях Правил дорожного движения (управление транспортным средством в состоянии опьянения, совершение других грубых нарушений Правил дорожного движения). Например, если в Челябинске задержан за управление автомобилем в состоянии опьянения водитель А., проживающий и работающий в Первоуральске, то материал должен быть направлен в отделение ГАИ Первоуральска, где находится на учете автомобиль.

Почему главным критерием территориальной подведомственности избрано место совершения административного правонарушения? Это связано с тем, что законодатель стремится обеспечить оперативное и правильное решение дел. Конечно, проступок можно быстрее рассмотреть там, где он совершен. Здесь же проще решаются вопросы, связанные с опросом свидетелей и получением других доказательств.

Глава IV. РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Подготовка дела к рассмотрению

Стадия рассмотрения дела об административном проступке — главная в производстве по делам об административных правонарушениях. Здесь принимается акт, в котором компетентный орган официально признает гражданина виновным или невиновным и определеяет меру воздействия.

Процессуальным основанием для рассмотрения дела обычно является составленный компетентным должностным лицом (представителем общественной организации) и надлежащим образом оформленный протокол о нарушении. В установленных законодательством случаях таким основанием может быть постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении, постановление компетентного органа о прекращении уголовного дела. К сожалению, на практике еще нередки случаи, когда дела о проступках при отсутствии установленного законом процессуального основания рассматриваются по заявлениям граждан, ходатайствам организаций, протоколам, составленным некомпетентными лицами, и т. п. Подобные нарушения чаще всего имеют место в работе сельских, поселковых исполкомов и их административных комиссий. Сюда непосредственно обращаются со своими заявлениями граждане, а исполкомы и их комиссии, руководствуясь самыми благими побуждениями, на основании таких сообщений налагают на виновных административные взыскания. И рассуждают при этом так: зачем формализм разводить, дело ясное, с правонарушениями нужно бороться.

Но такие действия нарушают закон. Для того чтобы процесс развивался, кроме фактических оснований, необходимы процессуальные — соответствующие документы. В данном случае — протокол. И это требование закона нельзя считать простой формальностью. Во-первых, этот документ составляется уполномоченным лицом, которое призвано разобраться в обстоятельствах дела, дать правильную квалификацию деянию и само несет персональную ответственность за качество расследования. Во-вторых, при составлении протокола гражданин может активно защищать свои интересы: давать объяснения, заявлять ходатайства. Рассмотрение дел без необходимого процессуального основания нарушает право на защиту и затрудняет их правильное решение.

Органы, рассматривающие дела, обязаны проверять качество протоколов и не должны принимать к своему производству те из них, которые составлены небрежно, с нарушением требований закона к их составлению. В таких случаях материалы необходимо возвратить для доследования. Сразу же следует выяснить, компетентен ли орган рассматривать данное дело, не нарушены ли правила о подведомственности при направлении дела на рассмотрение.

До рассмотрения дела по существу проводится необходимая подготовка: ознакомление с поступившими ма-

териалами, сбор (при необходимости) дополнительных данных. Если будет установлено, что материалы недостаточно полны, проводится соответствующая проверка обстоятельств либо дело возвращается тому органу, который составлял материалы. Органам, разрешающим дела, дано право требовать от учреждений, предприятий, организаций и их должностных лиц представления необходимых документов, а также вызывать должностных лиц для получения сведений, имеющих значение для выявления истины.

Важным моментом подготовки дела к слушанию является вызов нарушителя, свидетелей и иных лиц, показания которых необходимы для правильного разрешения дела. Потерпевший, если он имеется, может быть допрошен в качестве свидетеля. В случае необходимости органом (должностным лицом), в производстве которого находится дело, может быть назначен переводчик, который обязан явиться по вызову.

Обычно вопрос о вызове свидетелей и иных лиц решается по усмотрению органа, рассматривающего дело. Вызов привлекаемого к административной ответственности регламентируется особо. По общему правилу дело разрешается в присутствии лица, привлекаемого к ответственности. Заочное рассмотрение возможно лишь в случаях, когда имеются данные о том, что гражданин извещен о месте и времени рассмотрения, но от него не поступило ходатайство об отложении слушания дела (ст. 247 КАП РСФСР). Несомненно, разбирательство дела в присутствии нарушителя оказывает бо́льшее воспитательное воздействие, чем заочное. Кроме того, заочное разбирательство не позволяет всесторонне и тщательно исследовать обстоятельства, мотивы совершения правонарушения, что может привести к принятию неправильного постановления.

В упоминавшейся уже выше инструкции о делопроизводстве по делам об административных правонарушениях, утвержденной Советом Министров Литовской ССР, сказано: извещение должно быть вручено нарушителю не позднее чем за сутки до заседания.

М. в пятницу вечером совершил мелкое хулиганство и был задержан. На следующий день начальник РОВД рассмотрел дело и направил его народному судье. М. отпустили из-под стражи и обязали явиться в народный суд. Однако М. в суд не пришел. Можно ли рассмотреть такое дело заочно? Нет. В некоторых специально предусмотренных законодательством случаях присутствие нарушителя при разбирательстве дела о б я з а т е л ь н о. При его участии рас-

сматриваются дела о мелком хищении государственного или общественного имущества, мелком хулиганстве, мелкой спекуляции, злостном неповиновении и др. В случае уклонения от явки лица, привлекаемого к административной ответственности за такие проступки, по вызову органа внутренних дел и народного судьи оно может быть милицией подвергнуто приводу (ст. 247 КАП РСФСР).

В рассмотрении дела вправе участвовать и другие заинтересованные лица. Административные комиссии и комиссии по делам несовершеннолетних обязательно извещают прокурора о дне своих заседаний; в разбирательстве дела возможно участие адвоката, представителей общественных организаций.

Мы уже отмечали, что законодательством установлен общий 15-дневный срок рассмотрения дела и вынесения решения по нему (со дня получения протокола об административном правонарушении и других материалов). Однако некоторые категории дел должны быть рассмотрены в особые, сокращенные, сроки: о мелком хулиганстве; злостном неповиновении законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника; распитии спиртных напитков и появлении лиц в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем общественную нравственность и человеческое достоинство — в течение суток; о мелкой спекуляции, незаконном изготовлении и использовании радиопередающих устройств; о потреблении наркотических средств без разрешения врача — в течении 3 суток; о мелком хищении государственного или общественного имущества — в течение 5 суток. Во всех случаях дело не может быть рассмотрено и подлежит прекращению, если истек установленный ст. 38 КАП РСФСР срок давности наложения административного взыскания.

Слушание дела

С целью повышения воспитательной и предупредительной роли производства дела об административных правонарушениях рассматриваются открыто. Они могут слушаться непосредственно в трудовых коллективах, по месту учебы или жительства нарушителя (ст. 229 КАП РСФСР).

Рассмотрение начинается с объявления состава коллегиального органа или представления должностного лица, рассматривающего данное дело. Затем председательствующий коллегиального органа (должностное лицо) объявляет,

какое дело подлежит рассмотрению, кто привлекается к административной ответственности, разъясняет лицам, участвующим в рассмотрении, их права и обязанности. После этого оглашается протокол об административном правонарушении. На заседании заслушиваются лица, участвующие в рассмотрении дела, исследуются доказательства и разрешаются ходатайства. В случае участия в рассмотрении дела прокурора заслушивается его заключение.

На этой стадии лицо, привлекаемое к административной ответственности, наделяется рядом прав, служащих гарантией законного и обоснованного решения дела. В частности, орган (должностное лицо), рассматривающий дело, установив личность нарушителя, должен разъяснить ему право на ознакомление с представленными материалами, истребование новых доказательств или проведение дополнительной проверки обстоятельств правонарушения, вызов свидетелей. По заявленному ходатайству орган (должностное лицо) обязан вынести свое решение о его удовлетворении или отклонении. Граждане имеют право давать объяснения по существу, приводить дополнительные доказательства и т. п.

В процессе слушания дела наиболее важное значение имеют исследование и оценка фактической ситуации (деяния), выбор и анализ правовой нормы и принятие постановления. Изучая ситуацию, орган (должностное лицо), рассматривающий дело, определяет характер совершенного деяния, степень виновности привлекаемого, оценивает все доказательства; он обязан внимательно разобраться в существе дела, принять все меры для объективного разрешения вопроса, чтобы полностью исключить односторонний подход к нему. Объективная истина по делу устанавливается на основании представленных материалов, а также в соответствии с данными, полученными в ходе слушания.

Разбирая дело, необходимо установить: был ли совершен проступок, виновно ли лицо, подлежит ли оно ответственности, причинен ли имущественный ущерб, а также каковы отягчающие и смягчающие обстоятельства, причины и условия, способствовавшие правонарушению; имеются ли основания для передачи дела на рассмотрение общественной организации, трудового коллектива, командованию воинской части, администрации вуза (ст. 259 КАП РСФСР).

При рассмотрении дела об административном правонарушении коллегиальным органом ведется п р о т о к о л

заседания, в котором указываются: дата и место заседания; наименование и состав органа, рассматривающего дело; содержание данного дела; сведения о явке граждан, участвующих в нем; объяснения, а также ходатайства заинтересованных лиц, результаты их рассмотрения; документы и вещественные доказательства, исследованные при рассмотрении дела; сведения об оглашении принятого постановления и разъяснении порядка и сроков его обжалования. Протокол подписывается председательствующим в заседании и секретарем (ст. 260 КАП РСФСР) (см. образец).

Дело об административном
правонарушении № . . . . . .

Протокол

заседания. . . . .
(наименование комиссии)
при исполнительном комитете. . . . .
. (районного, городского, районного
. . . . Совета народных депутатов
в городе, поселкового, сельского)
об административном правонарушении
от «__________». . . . .*19*. . . *г*.
. . . .
(место заседания)

Комиссия в составе:
председателя. . . . .
секретаря. . . . .
членов. . . . .

. . . .
рассмотрела. . . . .
(содержание рассматриваемого дела)
. . . .
. . . .

В рассмотрении дела участвуют:
привлекаемое к административной ответственности лицо. . . . . .
. . . .
(фамилия, имя, отчество)
потерпевший. . . . .
(фамилия, имя, отчество)
законный представитель. . . . .
(фамилия, имя, отчество, кого представляет)
адвокат. . . . .
(фамилия, имя, отчество)

свидетели. . . . .
(фамилия, имя, отчество)

. . . .

эксперт. . . . .
(фамилия, имя, отчество, место работы и должность)

. . . .

переводчик. . . . .
(фамилия, имя, отчество)

прокурор. . . . .
(фамилия, имя, отчество)

Ходатайства лиц, участвующих в рассмотрении дела:

. . . .

. . . .

. . . .

Результаты рассмотрения ходатайств:. . . . .

. . . .

. . . .

Объяснения, показания, выводы и выступления лиц, участвующих в рассмотрении дела:. . . . .

. . . .

. . . .

Документы и вещественные доказательства, исследованные при рассмотрении дела. . . . .

. . . .

. . . .

По окончании рассмотрения дела комиссия приняла постановление, которое объявлено. Разъяснены также порядок и сроки обжалования постановления.

Председатель заседания. . . . .

Секретарь заседания. . . . .

Принятие постановления по делу

Подведение итога всей предшествующей работы — принятие постановления. В нем дается оценка поведения лица, привлеченного к административной ответственности, устанавливается его виновность или невиновность, определяется мера воздействия. В зависимости от результатов рассмотрения дела принимается одно из следующих постановлений: а) о наложении административного взыскания; б) о прекращении дела производством.

Если орган, рассматривающий дело, приходит к выводу о виновности лица в совершении административного нарушения, он выносит постановление о наложении на него взыскания, которое предусмотрено нормой, устанавливающей ответственность за данное правонарушение.

При определении меры взыскания учитываются тяжесть совершенного проступка, положительные и отрицательные стороны личности нарушителя, степень его вины, смягчающие и отягчающие вину обстоятельства, а также имущественное положение виновного. Когда в статье имеется альтернативная санкция (предусмотрено несколько взысканий), орган имеет право выбрать одну, если иное не установлено законом (например, может быть назначено основное и дополнительное наказание). Если проступком был причинен ущерб, то административная комиссия, исполком сельского, поселкового Совета народных депутатов, комиссия по делам несовершеннолетних, народный судья могут, кроме того, взыскать причиненный ущерб, если его сумма не превышает 50 руб.; а районный (городской) народный суд — независимо от размера ущерба (ст. 40 КАП РСФСР).

Законодательством предусматриваются материальные и процессуальные основания для вынесения постановления о прекращении дела. Перечислим основные из них.

1. Если не будет установлена виновность лица, дело которого разбирается, принимается решение о признании его невиновным, прекращении дела и освобождении его от ответственности. Очевидно, что в этом случае гражданину следует вернуть изъятые у него вещи и документы.

2. Дело прекращается, когда установлено, что лицо привлекается к ответственности: а) за нарушение акта, уже утратившего силу к моменту совершения проступка или к моменту рассмотрения дела; б) на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР об амнистии; в) в связи с душевным заболеванием виновного и в других случаях, предусмотренных ст. 227 КАП РСФСР.

3. Согласно действующему законодательству орган (должностное лицо), рассматривающий дело, с учетом личности нарушителя и характера совершенного им проступка вправе вместо наложения взыскания направить материал в общественную организацию, трудовой коллектив или товарищеский суд для применения к нарушителю мер общественного воздействия. Материал может быть направлен по месту работы, учебы или жительства нарушителя. Вынесение такого постановления означает, что дело об административном нарушении прекращается и нарушитель освобождается от административной ответственности.

4. Если при рассмотрении дела будет установлено, что

нарушение по своему характеру подпадает под признаки преступления, материал направляется в прокуратуру или другой компетентный орган.

В соответствии со ст. 43 Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик прокурор, следователь, орган дознания, суд вправе прекратить уголовное дело по основаниям, указанным в законе, и направить материалы народному судье (суд принимает дело к своему производству) для применения к виновному мер административного взыскания. Если народный судья приходит к выводу о необоснованности прекращения уголовного дела, он вправе вынести постановление об отказе в применении административного взыскания и о возвращении материалов в указанные органы.

Постановление органа, рассматривающего дело об административном нарушении, представляет собой юридически властный акт, обязательный как для нарушителя, так и для государственных органов и общественных организаций, призванных его исполнять. Оно должно надлежащим образом оформляться и содержать установленные законом реквизиты: наименование органа (должностного лица), принявшего акт; время и место принятия; данные о нарушителе (фамилия, имя, отчество, возраст, место работы, учебы, жительства); время, место и сущность нарушения; указание на норму права, предусматривающую ответственность за данное административное правонарушение; характер решения (вид и размер взыскания и др.). В постановлении должен быть решен вопрос об изъятых вещах и документах. Постановление подписывается должностным лицом, рассматривающим дело, а постановление коллегиального органа — председательствующим и секретарем (см. образец).

Постановление исполнительного комитета поселкового, сельского Совета по делу об административном правонарушении принимается в форме решения.

В случаях, предусмотренных законодательством СССР и РСФСР, о мере взыскания производится соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении либо постановление оформляется иным установленным способом. Например, очень распространена такая форма вынесения постановления при рассмотрении административных дел о распитии спиртных напитков в общественных местах или появлении в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность (ст. 162 КАП РСФСР).

В названных случаях начальники или заместители начальников органов управления внутренних дел исполнительных комитетов районных, городских, районных в городах Советов народных депутатов, начальники и заместители начальников органов внутренних дел на транспорте, начальники отделений милиции, как правило, делают на протоколе запись о виде и размере взыскания. Эта запись удостоверяется подписью компетентного должностного лица и при этом указывается его должность и дата производства записи.

Если при рассмотрении дела будет установлено, что процессуальные документы (протокол, акт обследования) составлены неправильно, в них отсутствуют необходимые сведения, или для выяснения обстоятельств дела нужны дополнительные данные, которые невозможно получить в ходе разбирательства дела, то материал может быть направлен для дополнительного расследования компетентному органу. О направлении дело для дополнения выносится специальное постановление. О мерах воздействия, принятых к водителям на месте совершения нарушения, могут производиться записи в путевом листе.

Постановление
по делу об административном правонарушении

«. . . .». . . . . .19. . . .г.

. . . .
(наименование комиссии)
на основании статей 261 — 264 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях на открытом заседании рассмотрела дело об административном правонарушении №. . . . . . . .и установила, что. . . . .
(фамилия, имя, отчество лица, привлекаемого к
. . . .
ответственности)
год рождения. . . . . .; партийность. . . . .
образование. . . . .
место жительства. . . . .
(адрес)
место работы и должность. . . . .
семейное положение. . . . ., число иждивенцев. . . . .
«. . . .». . . . . .19. . . .г. . . . .
(изложение обстоятельств,
. . . .
установленных при рассмотрении дела)
. . . .
. . . .
чем нарушил статью. . . . . . (часть. . . . .статьи. . . .)
Кодекса РСФСР об административных правонарушениях. . . . . .
. . . .

(либо наименование другого нормативного акта, предусматривающего
. . . .
ответственность за данное правонарушение)

Руководствуясь статьями 33, 40, 244 и 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, комиссия постановляет: . . . .

1. Наложить на. . . . .
(фамилия, имя, отчество нарушителя)
административное взыскание. . . . .

2. Обязать . . . .
(фамилия, имя, отчество нарушителя)
возместить. . . . .
(наименование предприятия, учреждения организации,
. . . .
фамилия, имя, отчество потерпевшего)
имущественный ущерб, причиненный правонарушением. . . . . . .
. . . .
(размер взыскиваемого ущерба и порядок его возмещения)
. . . .

3. Изъятые у. . . . .
(фамилия, имя, отчество)
вещи и документы. . . . .
(перечислить и указать, как решен вопрос в отношении их)
. . . .
. . . .
. . . .
. . . .

Настоящее постановление может быть обжаловано в течение 10 дней со дня его вынесения в исполнительный комитет. . . . . .
. . . .
(районного, городского, районного в городе, поселкового, сельского). . .
. . . . . .Совета народных депутатов или. . . . .
в. . . . . .народный суд,
(районный, городской)
решение которого является окончательным.

Штраф должен быть внесен в государственную трудовую сберегательную кассу или учреждение Госбанка СССР, а указанный имущественный ущерб возмещен не позднее 15 дней со дня вручения копии настоящего постановления. При обжаловании (опротестовании) постановления штраф должен быть внесен, а имущественный ущерб возмещен не позднее 15 дней со дня уведомления об оставлении жалобы или протеста без удовлетворения.

Председатель заседания. . . . . . .
Секретарь заседания. . . . .

Копию постановления. . . . .
(наименование комиссии)
. . . .
при исполнительном комитете. . . . .
(районного, городского районного
в городе, поселкового, сельского)
. . . .
Совета народных депутатов от «. .». . . . . .19. . г.

по делу № . . . .

получил(а). . . . .
(фамилия, подпись)

«. . . .» . . . . .19. . . .г.

Копия постановления выслана по почте «. . . . .». . . . .
19. . . .г. квитанция № . . . .

Доведения постановления до сведения

На заключительном этапе стадии рассмотрения дела чаще всего совершаются следующие действия: постановление доводится до сведения субъектов производства, имеющих личный интерес в деле, о принятом решении сообщается администрации или общественной организации по месту работы, учебы или жительства виновного, вносятся предложения об устранении причин и условий правонарушений.

Постановление должно быть доведено до сведения лиц или организаций, которым оно адресовано. Согласно законодательству постановление органа (должностного лица) по делу объявляется немедленно по окончании его рассмотрения. Копия постановления в течение 3 дней вручается или высылается лицу, в отношении которого оно вынесено. По просьбе потерпевшего ему также должна быть выдана такая копия.

Законодательством предусматривается обязанность органа (должностного лица), наложившего административное взыскание, доводить до сведения администрации или общественной организации по месту работы, учебы или жительства нарушителя о принятом постановлении по некоторым делам — например, о мелком хищении государственного или общественного имущества, о мелком хулиганстве, о нарушении правил воинского учета, а также о нарушениях антиалкогольного законодательства (ст. 264 КАП РСФСР). Между тем изучение практики показало, что, например, народные суды Свердловска и Московской области это указание закона выполняют только на 50%.

Цель таких сообщений — оказать на виновного по месту работы (учебы) необходимое влияние в целях его перевоспитания. Кроме того, это дает возможность применить к нему предусмотренные законом меры воздействия: лишить полностью или частично премий, вознаграждений по итогам годовой работы предприятия, учреждения, организации, льготных путевок в дома отды-

ха и санатории, переместить очередность на получение жилой площади.

Интересная норма была принята в 1987 г. в Казахской ССР. Ею предложено исполнительным комитетам сельских, поселковых Советов, административным комиссиям, комиссиям по борьбе с пьянством «приглашать на заседания комиссий всех лиц, подвергнутых штрафу за нарушение антиалкогольного законодательства вместе со взрослыми членами семьи, и предлагать правонарушителю возместить ущерб, нанесенный семейному бюджету путем отработки суммы штрафа физическим трудом в свободное от работы время»[16].

Орган (должностное лицо), рассматривающий дело, при установлении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, вносит в соответствующие организации предложения о принятии мер по их устранению. Ответ на такое предложение должен быть дан в месячный срок со дня его поступления.

По делам о нарушении правил хранения и перевозки огнестрельного оружия, стрельбе из него в неустановленных местах, совершенных лицами, которым оружие и боеприпасы к нему вверены в связи с выполнением служебных обязанностей или переданы организацией во временное пользование, копия постановления направляется соответствующему предприятию, учреждению для сведения и органу внутренних дел для решения вопроса о запрещении этому лицу пользования огнестрельным оружием.

Если дело прекращается в связи с тем, что гражданин необоснованно привлекался к административной ответственности, были допущены крупные нарушения административно-процессуальных норм, необходимо принять меры, чтобы должностные лица и представители общественности, осуществляющие административное расследование, впредь подобных ошибок не допускали.

---

[16] См.: Ведомости Верховного Совета Казахской ССР.— 1987.— № 9.— Ст.87.

Глава V.
ПЕРЕСМОТР ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Общая характеристика стадии пересмотра

Важная гарантия законности и обоснованности применения административных взысканий — существование стадии пересмотра постановлений. Под пересмотром понимается рассмотрение дел органами, на которые возложен контроль за законностью постановлений по делам об административных правонарушениях, или повторное рассмотрение дел органом, который принял постановление.

Пересмотр — это проверка законности и обоснованности дела субъектом, наделенным правом отменять, изменять или оставлять ранее принятое постановление без изменений. Его следует отличать от повторного рассмотрения дела, которое производится в тех случаях, когда принятое ранее постановление отменено и дело направлено на новое рассмотрение. В первом случае *действует постановление по делу*, законность и обоснованность которого проверяются. А во втором — *принятое ранее постановление отменено*, дело направлено для нового рассмотрения и по нему необходимо принять постановление.

В отличие от других стадий производства по делам об административных правонарушениях стадия пересмотра является *факультативной*, необязательной. Лишь небольшое количество дел рассматривается в порядке контроля. Но уже сам факт существования такой стадии имеет большое предупредительное значение, дисциплинирует тех, кому поручено применять административные взыскания. Зная о том, что постановление может быть пересмотрено, что суд или вышестоящий орган может проверить его законность и обоснованность, орган (должностное лицо) более ответственно относится к определению виновности гражданина, квалификации его действий, выбору меры взыскания.

Пересмотр постановлений как самостоятельная стадия, построенная на основе сочетания возможности обжалования и опротестования постановлений с обязанностью компетентных органов рассмотреть и при наличии оснований пересмотреть их, позволяет на основе единообразного толкования и применения закона исправлять и устранять

допущенные ошибки. Гарантией соблюдения законности является также право вышестоящих органов управления и председателя вышестоящего суда независимо от наличия жалобы гражданина, протеста прокурора отменять или изменять постановления.

Правом пересмотра наделены: вышестоящий орган (должностное лицо); народный суд; орган (должностное лицо), принявший постановление.

Процессуальными основаниями пересмотра могут быть: жалоба гражданина, в отношении которого вынесено постановление, жалоба потерпевшего, протест прокурора, а также усмотрение вышестоящего органа (председателя вышестоящего суда) и органа, принявшего постановление. Иными словами, стадия пересмотра может начаться по жалобе гражданина и по инициативе органа, осуществляющего контроль за законностью, а также принявшего постановление.

Право граждан на жалобу закреплено ст. 58 Конституции СССР. Оно является средством защиты гражданином своих прав и законных интересов. Закрепление в законодательстве об административных правонарушениях права на обжалование постановлений, вынесенных соответствующими органами или должностными лицами, его реализация на практике — одна из гарантий конституционного права.

Существует два вида жалоб: общие и специальные. Право гражданина на общую жалобу и порядок ее рассмотрения регулируются Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»[17]. Общая жалоба может быть подана как лицами, лично заинтересованными в исходе дела, так и другими гражданами, она может быть и индивидуальной, и коллективной. Законодательством не ограничиваются ни срок общего обжалования, ни круг адресатов.

На постановление народного судьи (например, по делу о мелкой спекуляции) допускается подача только общей жалобы. Все иные постановления могут быть обжалованы и в общем порядке, и в порядке производства по делам об административных правонарушениях. Право на специальную жалобу как бы дополняет право на общую жалобу,

---

[17] Сейчас этот акт действует в редакции Указа Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980 г. //Ведомости Верховного Совета СССР.— 1980.— № 11.— Ст. 192.

обеспечивает гражданам еще один способ защиты личных интересов[18].

Специальная жалоба, или жалоба в порядке производства по делам об административных правонарушениях, подается и рассматривается по правилам, закрепленным в ст. 266—273 КАП РСФСР.

Подача специальной жалобы влечет новое рассмотрение дела теперь уже в органе, на который возложен контроль за законностью применения административных взысканий. Общая жалоба не вызывает обязательного пересмотра дела, его нового рассмотрения. Но если прокурор, председатель вышестоящего суда, вышестоящий начальник найдут обращение гражданина обоснованным, они примут меры в рамках своих полномочий. Прокурор может принести протест, вышестоящий руководитель — отменить или изменить постановление. Специальная жалоба должна быть рассмотрена в 10-дневный срок, а общая — в месячный; первая влечет приостановление исполнения взыскания, а вторая — нет.

В зависимости от нормативной основы пересмотра можно различать два вида такой деятельности. Во-первых, на основе КАП, в порядке производства по делам об административных правонарушениях. В этом случае процессуальным основанием производства служит специальная жалоба гражданина, протест прокурора, усмотрение председателя вышестоящего суда. Во-вторых, в общем порядке, существующем в государственном управлении. В соответствии с этой процедурой орган управления вправе отменить (изменить) свой акт, если это не влечет вредных последствий для субъектов права, а вышестоящий орган обеспечивает законность действий подчиненных и в порядке контроля вправе отменить (изменить) незаконный акт нижестоящего органа (должностного лица). Право автора и вышестоящего органа отменить акт управления регулируется большим числом норм административного права. Кстати, одно из немногочисленных исключений из этого общего права содержится в ст. 274 КАП РСФСР, в соответствии с которой начальник ОВД свое постановление по делу о мелком хулиганстве вправе пересмотреть лишь по протесту прокурора.

В дальнейшем будет рассматриваться только специальный порядок пересмотра — на основе КАП, в порядке про-

---

[18] В ГДР, а в ряде случаев и в нашей стране специальная жалоба называется апелляцией (например, апелляция абитуриента).

изводства по делам об административных правонарушениях. При этом еще раз необходимо отметить, что постановление народного судьи обжалованию в порядке производства по делам об административных правонарушениях не подлежит.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 8 февраля 1977 г. предусмотрено, что на лиц, освобожденных от уголовной ответственности, постановлением народного судьи может быть наложено административное взыскание, которое может быть обжаловано в 7-дневный срок в вышестоящий суд[19]. Но эти постановления принимаются не по делам об административных проступках. Значит, действующему законодательству не известны случаи исключения из общего, указанного выше, правила.

30 июня 1987 г. Верховный Совет СССР принял Закон «О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан». [20]. Закон существенно расширил право граждан на судебную защиту, он является важным вкладом в дело укрепления законности и демократии. Но следует иметь в виду, что на производство по делам об административных правонарушениях указанный Закон не распространяется. Судебное рассмотрение жалоб по этой категории дел было закреплено в 1980 г. Основами законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях[21].

Обжалование, опротестование постановлений

Постановление органа государственного управления, технической (правовой) инспекции профсоюзов может быть обжаловано лицом, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшим (ст. 266 КАП РСФСР) и опротестовано прокурором (ст. 269 КАП РСФСР).

Административное законодательство установило два канала, по которым правонарушитель или потерпевший может подать жалобу на принятое постановление: вышестоящему органу или в районный (городской) народный суд. Иными словами, постановления органов управления обжалуются либо в административном, либо в судебном порядке. Зако-

[19] См.: Ведомости Верховного Совета СССР.— 1977.— № 7.— ст. 117

[20] См.: Ведомости Верховного Совета СССР.— 1987.— № 26.— Ст. 388.

[21] Необходимо отметить, что еще в 1961 г. гражданам было предоставлено право обжаловать в суд постановления о наложении штрафов, а в 1968 г.— постановления о лишении водительских прав.

нодательством четко определены инстанции и различные варианты обжалования постановлений (ст. 39 Основ, ст. 267 КАП РСФСР). Таких вариантов три.

Первый вариант обжалования — альтернативный. Любое постановление коллегиального органа, а также единоличное постановление должностного лица о наложении штрафа обжалуются в вышестоящий орган (должностному лицу) или в народный суд. Какой канал обжалования избрать — административный или судебный — решает гражданин.

Второй вариант — последовательный, ступенчатый, т. е. закон предоставляет право обжаловать постановление сначала в один орган, а затем в другой. Последовательное (ступенчатое) обжалование заключается в следующем. Жалоба на единоличное постановление должностного лица о наложении административного взыскания (кроме штрафа) подается в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, после чего она может быть подана в народный суд.

Третий вариант обжалования — исключительный: жалоба подается в административном порядке, т. е. только в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу. Так обжалуется постановление органа внутренних дел (должностного лица) о наложении административного взыскания в виде штрафа, предупреждения, зафиксированного на месте совершения правонарушения, без составления протокола.

Итак, в первом варианте гражданин вправе обжаловать постановление или в административном, или в судебном порядке; во втором — последовательно направлять жалобы в вышестоящий орган, а потом в суд; в третьем — подавать жалобу только в вышестоящий административный орган.

Жалоба может быть подана в течение 10 дней со дня вынесения постановления. В случае пропуска этого срока по уважительным причинам (болезнь, другие непредвиденные и чрезвычайные обстоятельства) законодательством допускается его восстановление органом, должностным лицом, правомочным пересматривать дела (ст. 268 КАП РСФСР). Этот орган, прежде чем рассматривать жалобу по существу, решает вопрос, были ли уважительными причины пропуска срока, следует ли его восстанавливать. Специального постановления в этом случае не выносится. Но о восстановлении срока свидетельствует факт пересмотра дела. Если же срок не восстановлен, об этом сообщается гражданину.

Если лицо подало жалобу в установленный срок (10 дней), то это является основанием приостановления исполнения постановления о взыскании до ее рассмотрения. Исключение составляют постановления о наложении таких взысканий, как предупреждение: жалоба не приостанавливает его исполнения. Но это и невозможно сделать — предупреждение уже объявлено.

Жалобы направляются в орган, вынесший постановление. Затем в течение 3 суток она должна быть направлена вместе с делом в орган (должностному лицу), который правомочен рассматривать ее и которому она адресована (ст. 267 КАП РСФСР).

На данном этапе субъект пересмотра совершает ряд подготовительных действий.

1. Проверяется полнота полученных материалов. Так, нередко протест, жалоба поступают без дела. Если выявляется необходимость затребовать дополнительные материалы, то предпринимаются соответствующие действия.

2. В случае если жалоба подана после установленного 10-дневного срока, решается вопрос о возможности его восстановления.

3. Определяется время и место рассмотрения жалобы, решается вопрос о целесообразности извещения заинтересованных лиц, приглашения прокурора.

Необходимо отметить, что суд рассматривает жалобы на основе норм гражданско-процессуального права. Судебный порядок обжалования постановлений, как уже отмечалось, вытекает из требований ст. 58 Конституции СССР, устанавливающей, что «действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан, могут быть в установленном законом порядке обжалованы в суд».

Особенность судебного порядка рассмотрения жалоб проявляется в том, что гражданин и орган управления (должностное лицо) участвуют в деле в качестве сторон, обладающих равными процессуальными правами и обязанностями. Каждый из них имеет одинаковую возможность доказать правомерность своей позиции и незаконность требований другой стороны. Это создает благоприятные условия для защиты прав и охраняемых законом интересов граждан; судебный порядок пересмотра обеспечивает всестороннее и объективное рассмотрение жалобы с использованием процессуальных правил, способствующих установлению истины и соблюдению всех требований законности.

Жалоба в суд — это обращение за защитой к правосудию. Рассматривая жалобы граждан на постановления органов государственного управления о применении административных взысканий, народные суды осуществляют правосудие по административным делам. При этом они руководствуются нормами КАП и ГПК.

Право обжалования в суд при альтернативном обжаловании возникает у гражданина *после вынесения постановления* о наложении административного взыскания. При последовательном обжаловании такое право появляется *после получения решения вышестоящего органа*, которое не полностью удовлетворило требования гражданина. Фактически в этом случае обжалуется не только постановление о привлечении к ответственности, но и решение вышестоящего органа государственного управления по жалобе. Например, водитель З. был лишен прав за управление транспортными средствами в состоянии опьянения на 30 месяцев. Считая себя невиновным, З. обратился с жалобой в областное управление ГАИ, начальник которого принял решение сократить срок лишения прав до 1 года. Водитель подал жалобу в народный суд фактически уже на решение, принятое по его делу начальником областного управления ГАИ.

А как быть, если вышестоящий орган задерживает рассмотрение жалобы? В соответствии с законом жалоба на постановление о наложении административного взыскания должна быть рассмотрена в 10-дневный срок, плюс какое-то время необходимо на пересылку писем туда и обратно. Значит, если через 15—20 дней гражданин не получил ответа на свою жалобу, он вправе обратиться за защитой в народный суд. Поскольку дело находится в вышестоящем органе, суд обязан запросить его, ибо без необходимых документов он не может принять решения по жалобе. Жалоба подается в народный суд по месту жительства заявителя. Заявитель и соответствующий орган или должностное лицо извещаются о времени и месте заседания, однако их неявка не является препятствием для разрешения дела. С лица, обжаловавшего постановление о наложении административного взыскания, государственная *пошлина не взыскивается*.

Анализ ст. 269—274 КАП РСФСР позволяет сделать вывод, что в порядке производства по делам об административных правонарушениях протест на постановление органа государственного управления, профсоюзного органа может быть направлен в вышестоящий орган, а на постанов-

ление народного судьи — самому судье или председателю вышестоящего суда. Принесение прокурором протеста приостанавливает исполнение любого постановления (в том числе и о применении административного ареста) до рассмотрения протеста.

Граждане не всегда точно знают, какой орган является вышестоящим. Обычно такие разъяснения им даются при оглашении постановлений.

Вышестоящим органом в отношении административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних, по борьбе с пьянством являются исполнительные комитеты соответствующих Советов народных депутатов. Решение исполкома сельского, поселкового Советов народных депутатов может быть обжаловано в районный, городской исполкомы.

Многие органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях, находятся в двойном подчинении. Так, РОВД подчинен и райисполкому, и областному (краевому) УВД. Оба органа являются вышестоящими. Главный санитарный врач города подчинен «по горизонтали» заведующему отделом здравоохранения, а «по вертикали» — главному санитарному врачу области (края). Кому из них подавать жалобу? На практике по общему правилу жалоба направляется вышестоящему «по вертикали» органу (должностному лицу), т. е. ее рассматривают специалисты данного профиля, занимающие более высокое служебное положение. Такой порядок обеспечивает квалифицированный подход к пересмотру дела, хотя, с другой стороны, не гарантирует от проявлений ведомственности, попыток защитить «честь мундира».

Если постановление вынесено рядовым инспектором, то вышестоящим будет главный инспектор, начальник инспекции (отделения). Например, взыскание, наложенное инспектором ГАИ, может быть обжаловано начальнику отделения ГАИ. В отличие от суда, который может пересмотреть дело только при наличии специальной жалобы гражданина или протеста прокурора, вышестоящий орган может пересмотреть дело и по собственной инициативе, и на основе общей жалобы.

Народный судья вправе сам пересмотреть свое постановление, но только при наличии такого процессуального основания, как протест прокурора. Постановление судьи может быть пересмотрено и председателем вышестоящего суда как по протесту прокурора, так и по собственной инициативе.

Таким образом, проверку законности и обоснованности постановлений осуществляют четыре группы субъектов, наделенных правом пересмотра постановлений: органы (должностные лица), принимающие постановления; вышестоящие органы государственного управления и профсоюзных инспекций; народные суды; народные судьи и председатели вышестоящих судов (в отношении постановлений народных судей).

А по порядку пересмотра можно различать органы коллегиальные и единоначальные. Очевидно, что при пересмотре дел в административном и судебном порядке ряд процессуальных моментов не совпадает. Точно так же есть различия и в порядке решения вопросов коллегиальными и единоначальными органами.

Проверка законности и обоснованности постановлений

Как уже отмечалось, правомочный орган (должностное лицо) обязан рассмотреть поступившую жалобу или протест в 10-дневный срок со дня их поступления (ст. 271 КАП РСФСР).

В соответствии со ст. 272 КАП РСФСР орган (должностное лицо) при рассмотрении жалобы или протеста на постановление проверяет законность и обоснованность вынесенного постановления, обязан внимательно разобраться в существе жалобы и вынести обоснованное решение. Выясняется вопрос о к о м п е т е н т н о с т и органа (должностного лица) рассматривать данное дело и налагать взыскание. Тот, кто занимается пересмотром, обязан проанализировать нормативное, фактическое и процессуальное основания привлечения к ответственности, в том числе сам факт совершения проступка, виновность лица, доказательства по делу (объяснения свидетелей, потерпевших, выводы эксперта, специалиста) и другие моменты. Не менее важна проверка процессуальных сроков привлечения лица к ответственности (возбуждения, административного расследования и рассмотрения), а также законности и обоснованности взыскания.

При рассмотрении жалобы спорное административное правоотношение исследуется во всем его объеме, проверяется правомерность действий обоих участников правоотношения — органа управления и гражданина. Особенно широко при этом проверяются законность, обоснованность, а в некоторых случаях и целесообразность действия субъекта властных полномочий, соблюдение им установленных

законом гарантий прав граждан при разрешении того или иного административного дела. В частности, в судебном заседании (ст. 238 ГПК РСФСР) устанавливается: действительно ли имел место проступок, за который законодательством установлена ответственность, виновно ли лицо в совершении этого правонарушения, не превышает ли наложенный штраф установленный предельный размер; учтены ли при определении размера штрафа тяжесть совершенного проступка, личность виновного и его имущественное положение; не истекли ли сроки давности для наложения взыскания; наложено ли взыскание компетентным органом и т. д.

Отделением ГАИ Дзержинского района Перми гр. А. был лишен права управления транспортными средствами на 2 года за управление автомашиной в нетрезвом состоянии. А. обжаловал постановление в народный суд. В судебном заседании было установлено, что А. находился в длительном рейсе и проезжал через Пермь. На стоянке в кабине своей машины он поужинал, выпил стакан вина и уснул. Во время сна его машину отбуксировали во двор РОВД, там он и проснулся. Суд установил, что А. не управлял транспортным средством в нетрезвом состоянии, в его действиях нет состава этого проступка; постановление о лишении А. прав незаконно.

Кроме того, в решении народного суда отмечено, что начальник отделения ГАИ нарушил правила о подведомственности. Дело о грубом нарушении правил дорожного движения должно рассматриваться по месту учета транспортного средства. Следовательно, материал нужно было направить в г. Чайковский, где живет и работает А. В связи с изложенным постановление о лишении А. прав было отменено.

При проверке законности постановления о конфискации предмета учитывается перечень имущества, на которое нельзя обращать взыскание. Одновременно с решением вопроса об административном взыскании исследуется и правильность применения такой восстановительной санкции, как взыскание причиненного ущерба на основе ст. 40 КАП РСФСР.

Вынесение решения при пересмотре дела

Вышестоящий орган, суд, пересматривая дело об административном правонарушении, вправе принять одно из следующих решений:

1) оставить постановление без изменения, а жалобу или протест — без удовлетворения;

2) отменить постановление и направить дело на новое рассмотрение. Чаще всего это связано с недостаточным выяснением обстоятельств по делу на стадиях расследования и рассмотрения, с нарушением процессуальных требований, таких, как отсутствие кворума в составе органов, рассматривающих дело в первой инстанции; подписей членов комиссий, председательствующего, секретаря в протоколе заседаний, компетентных должностных лиц — в постановлении о наложении взыскания и т. д.

Если при рассмотрении жалобы будет установлено, что постановление вынесено органом (должностным лицом), который не был управомочен решать данное дело, то оно отменяется и дело направляется на рассмотрение компетентного органа (должностного лица);

3) отменить постановление и прекратить дело об административном правонарушении. Причинами отмены могут быть различные обстоятельства и факты, например, отсутствие события и состава правонарушения, действие лица в состоянии крайней необходимости или необходимой обороны, отмена акта, устанавливающего административную ответственность;

4) изменить меру взыскания в пределах, предусмотренных нормативным актом об ответственности за административное правонарушение, с тем, однако, чтобы взыскание не было усилено.

Возможны следующие в а р и а н т ы у м е н ь ш е н и я в з ы с к а н и я: а) снижение его размера (суммы штрафа, срока лишения прав и т. д.); б) если норма права имеет альтернативную санкцию, замена одного взыскания другим — более мягким (например, ареста — штрафом, штрафа — предупреждением); в) отмена дополнительного взыскания; г) сокращение числа конфискованных или возмездно изъятых вещей.

Анализ ст. 275 КАП РСФСР позволяет сделать вывод, что решение органа управления по жалобе, протесту гражданин не вправе обжаловать в порядке производства по делам об административных правонарушениях, специальная жалоба на такое решение не допускается. А прокурор вправе опротестовать решение в вышестоящий орган.

Решение суда окончательно и обжалованию не подлежит. Оно может быть отменено или изменено только в порядке судебного надзора.

Пересматривая постановление народного судьи, председатель вышестоящего суда тоже вправе избрать один из четырех названных выше вариантов решения. Народные судьи, пересматривая дело о проступке по протесту прокурора, оценивая законность и обоснованность принятого ими ранее постановления, принимают постановления: протест отклоняется; ранее принятое постановление изменяется; ранее принятое постановление отменяется.

Во всех случаях пересмотра дел в решение (постановление) возможно включение еще одного пункта — об изменении постановления в части взыскания имущественного ущерба. Размер взыскиваемой суммы может быть уменьшен либо постановление в части взыскания ущерба может быть полностью отменено.

Еще раз подчеркнем, что при пересмотре дела в порядке производства по делам об административных правонарушениях по жалобе гражданина, протесту прокурора, усмотрению председателя вышестоящего суда взыскание не может быть усилено. Иными словами, на стадии пересмотра поворот к худшему законом (ст. 273 КАП РСФСР) не допускается.

В августе 1985 г. административная комиссия оштрафовала продавца Н. на 20 руб. за продажу спиртных напитков в неустановленное время. Но с 1 июня 1985 г. за такие действия на виновных должен налагаться штраф в бóльшем размере — от 50 до 100 руб. Значит, постановление административной комиссии было незаконным, и прокурор его опротестовал. По протесту прокурора райисполком не вправе увеличить взыскание, но он может отменить постановление и направить дело на новое рассмотрение. Так и поступили. Административная комиссия, решая дело во второй раз, избрала меру взыскания, соответствующую закону, увеличив санкцию, но это было сделано не при пересмотре, хотя и в результате его. Кстати, здесь обнаруживается еще одно отличие пересмотра от повторного рассмотрения дела: в последнем случае при решении вопроса о наложении взыскания на виновного не действует правило о недопустимости поворота к худшему. Вынося постановление по делу, которое вернули на вторую стадию производства, соответствующий орган руководствуется той статьей КАП, по которой было квалифицировано деяние, а значит, и санкцией этой статьи.

По общему правилу пересмотр дела с целью увеличения взыскания может осуществляться,

если: а) прокурор внес протест в вышестоящий орган; б) вышестоящий орган по протесту прокурора или по собственной инициативе отменил постановление за мягкостью избранного взыскания и направил дело на новое рассмотрение; в) дело вновь рассматривается компетентным органом, должностным лицом.

А как быть, если при пересмотре дела по жалобе, протесту будет установлено, что имело место деяние, содержащее признаки преступления? Строго формально постановление следует отменить и материал направить начальнику ОВД, прокурору для возбуждения уголовного дела.

На практике можно встретить немало протестов прокуроров, в которых ставится вопрос об отмене постановления о наложении административного взыскания и направлении материалов для возбуждения уголовного преследования. Здесь нужно учесть следующее. Привлечение лица к административной ответственности не препятствует возбуждению уголовного дела и даже применению уголовного наказания за то же самое деяние. И если компетентный орган считает, что по такому факту следует возбудить уголовное дело, постановление о привлечении к административной ответственности не мешает сделать это.

Но за одно и то же деяние нельзя привлекать виновного и к уголовной, и к административной ответственности, оно не может быть одновременно и преступлением, и проступком. Это четко установлено ч. 2 ст. 10 КАП РСФСР. Значит, постановление о наложении административного взыскания *нужно отменить*. Сделать это целесообразно тогда, когда наличие факта преступления уже установлено, например после вынесения приговора. В случае поспешной отмены постановления о привлечении к административной ответственности возможны такие казусы: правонарушение имеется, но к уголовной ответственности виновного по каким-то причинам не привлекают, а постановление о наложении административного взыскания отменено.

Реализация решения

В соответствии со ст. 273 КАП РСФСР копия решения по жалобе или протесту на постановление в течение 3 дней высылается лицу, в отношении которого оно вынесено, а также органу, вынесшему постановление по делу. Потерпевшему копия высылается по его просьбе. Одновременно о результатах рассмотрения протеста сообщается прокурору.

Орган (должностное лицо), пересмотревший постановление, при установлении причин и условий, способствовавших совершению административных проступков, вправе вносить соответствующим предприятиям, учреждениям, организациям и должностным лицам предложения о принятии мер по устранению этих причин и условий. В предложениях обращается внимание соответствующих заинтересованных лиц и органов на противоправное поведение граждан, привлекаемых к административной ответственности, причины и условия, способствовавшие совершению проступков, допущенные нарушения при привлечении к ответственности.

Народный суд вправе вынести частное определение об установленных им нарушениях законности и направить его в соответствующие организации. Последние обязаны в месячный срок со дня получения копии частного определения сообщить суду о принятых ими мерах.

Если дело рассматривает вышестоящий орган, то, обнаружив нарушение законности, он вправе принять самые разнообразные меры в рамках своей компетенции, но уже за пределами анализируемого производства: провести общую проверку, организовать инструктаж, наложить дисциплинарное взыскание и т. п.

На стадии пересмотра дела важен вопрос о последствиях, которые могут наступить, если постановление будет признано полностью или частично дефектным, незаконным. В юридической литературе это называется поворотом исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях.

В ст. 276 КАП РСФСР говорится: «Отмена постановления с прекращением дела об административном правонарушении влечет за собой возврат взысканных денежных сумм, возмездно изъятых и конфискованных предметов, а также отмену других ограничений, связанных с ранее принятым постановлением. При невозможности возврата предмета возмещается его стоимость.

Возмещение ущерба, причиненного гражданину незаконным наложением административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, производится в порядке, установленном законодательством». Основания, пределы и порядок возмещения вреда, причиненного гражданину незаконным арестом, а также неправильным назначением такого административного взыскания, как исправительные работы, регламентируются Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 г. «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями госу-

дарственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей», утвержденным этим Указом Положением о порядке возмещения ущерба[22], а также специальной инструкцией по применению данного Положения, утвержденной Министерством юстиции СССР, Прокуратурой СССР и Министерством финансов СССР 2 марта 1982 г.[23]

Если штраф уплачен, постановление о возмещении имущественного ущерба исполнено, а при пересмотре дела штраф, сумма взыскиваемого ущерба уменьшены или совсем отменены, то излишне взысканные деньги должны быть возвращены. Инструкцией Министерства финансов СССР от 27 мая 1974 г. «О порядке исчисления и уплаты в бюджет прочих государственных доходов» (раздел XI, п. 10)[24] установлен следующий порядок возврата сумм: если подлежащая возврату сумма не превышает 10 руб., то орган, принявший постановление, обязан выдать гражданину именной чек, по которому банк выдаст ему соответствующую сумму; если необходимо вернуть более 10 руб., то гражданин должен обратиться в районный, городской финансовый отдел и представить туда документ об уплате штрафа и копию решения об отмене постановления о его наложении. Кстати, в таком же порядке возвращаются суммы, если штраф ошибочно взыскан дважды.

Принятие решения об отмене постановления в связи с признанием гражданина невиновным или просто отмена такого дополнительного взыскания, как конфискация, обязывает соответствующие органы вернуть конфискованные вещи. Если же последние не сохранились, то должна быть возвращена их стоимость. В этом случае для защиты своего права гражданин вправе обратиться с иском в суд (ст. 446 ГК РСФСР).

Отмена постановления о лишении прав на управление транспортными средствами влечет за собой возвращение водителю изъятого у него водительского удостоверения. Кроме того, народный суд, рассмотрев дело по жалобе гражданина о привлечении к административной ответственности и обнаружив, что должностными лицами расследовавшими или рассматривавшими дело, были допущены нарушения законности, может вы-

[22] См.: Ведомости Верховного Совета СССР.— 1981.— № 21.— Ст. 741.

[23] См.: Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР.— 1984.— № 3.

[24] См.: Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР.— 1975.— № 3.

нести частное определение. В соответствии со ст. 225 ГПК РСФСР такое определение направляется в соответствующий орган, должностному лицу, которое обязано о принятых им мерах сообщить суду в месячный срок со дня его получения.

Глава VI.

ИСПОЛНЕНИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Общая характеристика исполнительного производства

Исполнение постановлений — завершающая стадия производства по административным правонарушениям. Ее сущность заключается в практической реализации административного взыскания, назначенного правонарушителю постановлением.

В процессе исполнения постановления гражданин, совершивший административный проступок, претерпевает соответствующие лишения и ограничения личного, морального или материального характера. Реализация взыскания путем исполнения постановления должна побудить субъекта в будущем воздерживаться от совершения правонарушений, оказать на него воспитательное воздействие.

Обязательность исполнения закреплена ст. 277 КАП РСФСР. В ней сказано, что постановление о наложении административного взыскания обязательно для исполнения государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами.

В соответствии со ст. 278 КАП РСФСР постановление подлежит исполнению с момента его вынесения. В отличие от приговора судов, которые по общему правилу могут быть обращены к исполнению лишь по истечении срока кассационного обжалования, постановления о наложении взысканий являются актами управления и вступают в силу немедленно. Это одно из конкретных проявлений оперативного характера административной ответственности.

Исполнением постановлений заняты различные государственные органы. При этом они осуществляют двоякую по своему характеру деятельность: по обращению постановлений к исполнению и по непосредственному приведению их в исполнение. Первую из них, согласно ст. 278 КАП РСФСР, осуществляют юрисдикционные органы, т. е.

те, которые решают вопрос об ответственности виновных и выносят постановления о наложении административных взысканий. Вторую, в соответствии со ст. 279 КАП, осуществляют специально уполномоченные на то органы государства в порядке, установленном законодательством Союза ССР и союзных республик. И та, и другая деятельность образуют единую стадию исполнения постановлений, но являются ее разными этапами.

На первом этапе — **обращение постановлений к исполнению** — соответствующий орган прежде всего должен своевременно направить вынесенное постановление органу-исполнителю. В содержание этой деятельности входят также осуществление контроля за правильным исполнением постановлений и разрешение всех связанных с ним вопросов, прекращение исполнения постановлений в случаях: издания акта амнистии, если он устраняет применение административного взыскания; отмены акта, устанавливающего административную ответственность; смерти лица, в отношении которого вынесено постановление.

Статья 280 КАП РСФСР предусматривает о т с р о ч к у и с п о л н е н и я таких постановлений, которыми наложены административные взыскания в виде штрафа, ареста и исправительных работ. Она, как жалоба и протест, также приостанавливает исполнение данных постановлений. Предоставить отсрочку до 1 месяца имеет право тот орган (должностное лицо), который вынес постановление, обратил его к исполнению. Основанием ее предоставления служат обстоятельства, наличие которых делает невозможным немедленное его исполнение. Так, Ц. был подвергнут административному аресту на 15 суток и помещен в изолятор временного содержания. На следующий день произошел несчастный случай в его семье. Народный судья, руководствуясь ст. 280 КАП РСФСР, отсрочил на 1 месяц исполнение своего постановления, которым он подверг Ц. административному аресту.

Как должна быть оформлена отсрочка? Лучше всего это сделать путем вынесения специального постановления, а исполнение штрафа можно оформить резолюцией на заявлении об отсрочке.

В производствах по некоторым правонарушениям юрисдикционный орган, вынесший постановление, уполномочен сам привести его в исполнение. Так, за управление транспортными средствами в состоянии опьянения должностными лицами государственной автомобильной инспекции водители могут быть лишены специальных прав на опреде-

ленный период. Они же и исполняют вынесенные ими постановления путем изъятия удостоверений на право управления средствами транспорта.

В ст. 282 КАП РСФСР сказано, что не подлежит исполнению постановление о наложении административного взыскания, если оно не было обращено к исполнению в течение 3 месяцев со дня вынесения. В этот срок не включается время, на которое исполнение приостанавливается в связи с отсрочкой, связанной с принесением протеста или подачей жалобы. Нужно подчеркнуть: постановление должно быть обращено к исполнению в 3-месячный срок со дня вынесения. Позднее начинать исполнительное производство нельзя, это было бы нарушением законности. Но если исполнение начато до окончания срока давности, его можно продолжать столько, сколько необходимо. Закон не устанавливает предельного срока исполнительного производства.

Производство по исполнению постановлений о наложении отдельных видов административных взысканий

Производство по исполнению постановлений о вынесении предупреждения регулируется ст. 284 КАП РСФСР. В соответствии с ней постановление исполняется органом, который его вынес путем его объявления сразу после окончания рассмотрения дела. В том случае, если дело было рассмотрено заочно, копия постановления в течение 3 дней должна быть вручена лицу под расписку. Особенностью исполнения такого постановления является то, что ни обжалование, ни опротестование не приостанавливают его исполнения.

Производство по исполнению постановления о наложении штрафа (гл. 25 КАП РСФСР) включает два варианта исполнения постановлений. Сущность первого заключается в обязанности наказанного лица лично исполнить постановление о наложении штрафа. Если исполнение не последует, действует другой порядок, при котором орган, вынесший постановление, обращает его к исполнению уполномоченными на то должностными лицами государства. В кодексе первый порядок исполнения постановлений называется добровольным, а второй — принудительным.

Согласно ст. 285 КАП РСФСР штраф должен быть уплачен нарушителем не позднее 15 дней со дня вручения ему постановления, а в случае его обжалования или опро-

тестования — не позднее 15 дней со дня уведомления об оставлении жалобы или протеста без удовлетворения. Сумма штрафа вносится гражданином в сберегательную кассу или учреждение Жилсоцбанка, если иное не предусмотрено законодательством. Квитанция об уплате представляется органу (должностному лицу), наложившему штраф. Последний в случае неуплаты штрафа в установленный срок обязан направить постановление для удержания суммы штрафа из заработной платы или иного заработка, пенсии или стипендии в соответствии с правилами, установленными гражданско-процессуальным законодательством. Бухгалтерия предприятия, учреждения, организации, в которую постановление направлено на исполнение, обязана удержать соответствующую сумму штрафа, после чего возвратить постановление с отметкой об исполнении органу (должностному лицу), наложившему штраф. Еще раз подчеркнем: по общему правилу ежемесячно можно удерживать не более 20% заработной платы или иных видов доходов виновного.

В случае увольнения работника исполнение постановления о наложении штрафа приостанавливается и бухгалтерия соответствующей организации обязана сообщить органу, постановление которого она выполняет, о том, что работник уволился, и возвратить ему постановление о наложении взыскания. Одновременно прилагается справка о размере произведенных удержаний в счет взыскания суммы штрафа.

Бывает и так: виновный не работает либо взыскание штрафа из заработной платы, пенсии или стипендии невозможно. При этих обстоятельствах постановление должно быть направлено судебному исполнителю по месту жительства оштрафованного для обращения взыскания на его имущество или на долю в общей собственности. Судебный исполнитель предлагает нарушителю уплатить штраф, а в случае отказа от уплаты описывает, а затем реализует имущество на сумму, необходимую для взыскания штрафа. Исполнение не может быть обращено на имущество, которое в соответствии с законодательством РСФСР не может быть взыскано по исполнительным документам. Если необходимое для взыскания имущество отсутствует, судебный исполнитель составляет акт о несостоятельности оштрафованного и вместе с постановлением направляет его органу (должностному лицу), наложившему штраф.

При взыскании штрафа на месте совершения административного правонарушения правонарушителю выдается квитанция установленного образца.

Взыскание имущественного ущерба, причиненного административным правонарушением, не является административным взысканием. Но с целью комплексного регулирования вопросов исполнения постановлений законодатель ввел в КАП РСФСР гл. 31, закрепляющую производство по исполнению постановлений в части возмещения имущественного ущерба.

Постановление по делу в части возмещения имущественного ущерба является *исполнительным документом*. Как уже отмечалось, нарушитель должен возместить причиненный ущерб не позднее 15-дневного срока со дня вручения ему постановления. Если постановление было обжаловано или опротестовано, то возмещение производится не позднее 15 дней со дня уведомления об оставлении жалобы или протеста без удовлетворения. Если в течение этого срока имущественный ущерб не будет возмещен, то постановление направляется для взыскания ущерба в порядке исполнительного производства, предусмотренного гражданско-процессуальным законодательством.

В общем, можно отметить, что порядок взыскания суммы причиненного ущерба почти полностью совпадает с порядком взыскания штрафа. Самое существенное отличие здесь состоит в том, что суммы, взысканные в счет возмещения ущерба, перечисляются потерпевшему, а взысканный штраф — в государственный бюджет.

Возмездное изъятие предмета предусмотрено в КАП РСФСР только по отношению к опасным предметам и веществам, запрещенным к перевозке на воздушном транспорте (ст. 106), а также по отношению к огнестрельному оружию (ст. 173 и 175). По общему правилу исполнение постановления о возмездном изъятии производится теми же органами (должностными лицами), которые вынесли постановление об изъятии. Постановления о возмездном изъятии огнестрельного оружия и боевых припасов исполняются органами внутренних дел. Изъятые предметы сдаются ими в комиссионные и иные магазины государственной или кооперативной торговли, выделенные для этой цели, *для реализации*. Стоимость имущества определяется в соответствии с правилами, действующими для комиссионной торговли. Суммы, вырученные от реализации изъятого предмета (за вычетом комиссионных расходов), передаются органам (должностным лицам), вынесшим постановление, которые возвращают их бывшим собственникам.

Производство по исполнению постановления о конфис-

кации регулируется гл. 27 КАП РСФСР. В ней названы органы (должностные лица), исполняющие постановления о конфискации. К ним относятся: судебные исполнители, состоящие при районных (городских) народных судах, уполномоченные на то лица органов внутренних дел, охотнадзора, предприятий и организаций, на которых возложен прием конфискованных плотоядных пушных зверей и шкурок этих животных, совместно с представителями финансового органа и органа государственного ветеринарного надзора, уполномоченные на то лица таможенных органов, воздушного транспорта.

Конфискация осуществляется путем изъятия конфискованного предмета и принудительного безвозмездного обращения его в собственность государства. В день изъятия имущества составляется акт об исполнении постановления, в котором должны быть указаны законные основания конфискации, данные о лицах, производящих ее, подробная и точная опись вещей и ценностей. Документ подписывается должностными лицами, собственником имущества и свидетелями. Постановление с отметкой об исполнении возвращается в орган, вынесший постановление.

Реализация конфискованных предметов производится в установленном порядке финансовыми органами. Огнестрельное оружие и боевые припасы реализуются органами внутренних дел. Предметы контрабанды реализуются по правилам Таможенного кодекса СССР.

Производство по исполнению постановления о лишении специального права регулируется гл. 28 КАП РСФСР. Постановление о лишении права управления транспортными средствами исполняется путем изъятия водительского удостоверения у виновного лица, если водитель лишен права управления всеми видами транспортных средств. Если же водитель лишен права управления не всеми видами транспортных средств, то в водительском удостоверении отмечается, какими видами транспортных средств он лишен права управления.

В техническом паспорте транспортного средства, принадлежащего гражданину, в графе «Особые отметки» делается запись: «Лишен права управления с____по____». Если гражданин пользуется транспортным средством по доверенности, такая запись производится в доверенности.

Если водитель лишен прав управления не всеми видами (категориями) транспортных средств, то в водительском удостоверении компостерной просечкой отмечаются виды (категории) транспортных средств, которыми он лишен прав управления. Водительское удостоверение возвращается водителю работником ГАИ после окончания срока лишения прав. В случае необходимости названный документ заменяется новым в установленном порядке.

Исполнение постановлений о лишении права охоты осуществляется органами (должностными лицами) охотнадзора путем изъятия охотничьего билета. При уклонении лица, лишенного права охоты, от сдачи охотничьего билета органы, производящие государственный надзор за соблюдением правил охоты, изымают билет в установленном порядке (ст. 296 КАП РСФСР).

Исполнение постановлений о лишении права управлять самоходными сельскохозяйственными машинами механизаторов осуществляется органами (должностными лицами) госсельтехнадзора. При этом важно немедленно направить копию постановления администрации сельскохозяйственного предприятия, где работает наказанный механизатор. Фактическое исполнение данного взыскания производится администрацией путем отстранения механизатора от управления трактором, комбайном и иными самоходными сельскохозяйственными машинами и перевода его на другую работу на срок до 1 месяца.

Все указанные лица считаются лишенными специальных прав со дня вынесения постановления о применении такого взыскания. По истечении срока взыскания специальные права водителей восстанавливаются не автоматически. Водители по истечении срока лишения прав, если он превышает 1 год, обязаны пройти соответствующую проверку знания правил дорожного движения и умения эксплуатировать транспортные средства. Органы ГАИ должны предоставить возможность прохождения этой проверки до окончания срока лишения прав управления транспортными средствами, ибо проведение проверки после окончания такого срока фактически удлиняет, увеличивает размер установленного административного взыскания.

При добросовестном отношении к труду и примерном поведении лица, лишенного специального права, орган, наложивший взыскание, по истечении не менее половины назначенного срока может сократить срок лишения права по ходатайству общественной организации или трудового коллектива.

Производство по исполнению постановления об исправительных работах регулируется гл. 29 КАП РСФСР. Исправительные работы — одно из наиболее суровых административных взысканий. Оно применяется за совершение серьезных административных проступков и может быть наложено только народным судьей. В соответствии со ст. 31 КАП РСФСР исправительные работы отбываются по месту постоянной работы нарушителя.

Постановление об исправительных работах направляется на исполнение не позднее чем на следующий день после его вынесения. Бухгалтерия предприятия на основании постановления удерживает из заработной платы нарушителя часть заработка, определенную постановлением, но не свыше 20%, в течение всего срока наказания.

Народный судья в постановлении определяет календарный срок исправительных работ (1 месяц, 2 месяца). Виновный должен отработать все рабочие дни, приходящиеся на данный срок. Если число дней, отработанных нарушителем, меньше числа рабочих дней, приходящихся на установленный календарный срок, и отсутствуют основания для зачета неотработанных дней, то исправительные работы продолжаются до полной отработки нарушителем положенного числа рабочих дней. Надо иметь в виду, что в срок отбывания исправительных работ засчитывается время, в течение которого нарушитель не работал по причинам, считающимся в соответствии с законодательством уважительными, и ему за это время выплачивалась заработная плата (призыв на военные сборы, вызов в качестве свидетеля на судебное заседание и т. п.). В этот срок засчитывается и время болезни, время, предоставленное для ухода за больным; время, проведенное в отпуске по беременности и родам. Этот перечень, приведенный в ст. 300 КАП РСФСР, является исчерпывающим. Период болезни, вызванный опьянением или действиями, связанными с опьянением, в срок отбывания исправительных работ не засчитывается.

В соответствии со ст. 301 КАП РСФСР на администрацию предприятия, учреждения, организации по месту отбывания нарушителем исправительных работ возлагается правильное и своевременное производство удержаний из заработка нарушителя в доход государства, своевременный перевод удержанных сумм в установленном порядке; трудовое воспитание нарушителя; уведомление органов, ведающих исполнением исправительных работ, об уклонении нарушителя от отбывания данного взыскания.

В случаях если исправительные работы назначены за совершение мелкого хулиганства и виновный уклоняется от их отбывания, народный судья вправе своим постановлением заменить неотбытый срок исправительных работ штрафом от 10 до 50 руб. или административным арестом из расчета 1 день ареста за 3 дня исправительных работ, но не более чем на 15 суток (ст. 302 КАП РСФСР).

Производство по исполнению постановлений об административном аресте предусмотрено гл. 30 КАП РСФСР. Административный арест применяется в исключительных случаях за мелкое хулиганство (ст. 158 КАП РСФСР), злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника (ст. 165 КАП РСФСР), неоднократное распитие спиртных напитков в общественных местах и появление в общественных местах в пьяном виде (ч. 3 ст. 162 КАП РСФСР), незаконное приобретение или хранение без цели сбыта наркотических средств в небольших размерах, а равно потребление наркотических средств без назначения врача (ст. 44 КАП РСФСР).

Необходимо напомнить, что арест может применяться также тогда, когда лицо, совершившее деяние, содержащее признаки преступления, не представляющего большой общественной опасности, освобождается от уголовной ответственности с привлечением к административной ответственности. Постановление об административном аресте выносится народным судьей (и только в последнем из названных случаев оно может быть принято народным судом) и приводится в исполнение немедленно органами внутренних дел.

Демьян Николаевич Бахрах,
Эдуард Николаевич Ренов

ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Главный отраслевой редактор *Р. Д. Смирнова*. Младший редактор *Е. Ю. Гусева*. Художественный редактор *П. Л. Храмцов*. Технический редактор *Н. В. Клецкая*. Корректор *Л. В. Иванова*

ИБ № 10031

Сдано в набор 03.05.88. Подписано к печати 02.03.89. А 08613. Формат бумаги $84 \times 108^{1}/_{32}$. Бумага кн.-журнальная. Гарнитура «Типа Таймс». Печать высокая. Усл. печ. л. 5,04. Усл. кр.-отт. 5,25. Уч.-изд. л. 5,66. Тираж 100 000 экз. Заказ 8-198. Цена 30 коп. Издательство «Знание». 101835 ГСП. Москва, Центр, проезда Серова, д. 4. Индекс заказа 892701.

Полиграфкомбинат ЦК ЛКСМ Украины «Молодь» ордена Трудового Красного Знамени ИПО ЦК ВЛКСМ «Молодая гвардия». 252119, Киев, ул. Пархоменко, 38—44.

30

30 коп.

ПРОИЗВОДСТВО
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ